Françoise Dreyfus

Sociologie de la corruption

REPÈRES SOCIOLOGIE

La Découverte

Françoise Dreyfus

Sociologie de la corruption

La Découverte

REPÈRES SOCIOLOGIE

Françoise Dreyfus

Sociologie de la corruption

La Découverte

Copyright

© Éditions La Découverte, 2022

ISBN papier : 9782707199515
ISBN numérique : 9782348073335

Ce livre a été converti en ebook le 08/11/2021 par Cairn à partir de l'édition papier du même ouvrage.
Ouvrage numérisé avec le soutien du Centre national du livre.

http://www.editionsladecouverte.fr

Cette œuvre est protégée par le droit d’auteur et strictement réservée à l’usage privé du client. Toute reproduction ou diffusion au profit de tiers, à titre gratuit ou onéreux, de tout ou partie de cette œuvre est strictement interdite et constitue une contrefaçon prévue par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. L’éditeur se réserve le droit de poursuivre toute atteinte à ses droits de propriété intellectuelle devant les juridictions civiles ou pénales.

Présentation

Pratique sociale très répandue dont la définition reste pourtant délicate, la corruption est devenue tardivement un objet d'étude pour les sociologues, les anthropologues, les économistes et les juristes.

Quels sont les effets, positifs ou négatifs, de cet échange inégal entre des protagonistes privés et/ou publics ? Et peut-on déterminer les causes socioculturelles ou institutionnelles à l'origine de ces comportements ? Quels sont les avantages recherchés par les acteurs ? Comment le public réagit-il face à la médiatisation des affaires de corruption ? Enfin, quels sont les instruments déployés à l'échelle internationale pour lutter contre ces agissements ?

Les réponses théoriques et empiriques des sciences sociales à ces interrogations éclairent un sujet auquel les citoyens à la recherche d'informations fiables portent une attention croissante.

Les auteurs

Françoise Dreyfus est professeur émérite de science politique à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre du Centre

européen de sociologie et science politique (CNRS). Ses publications portent en particulier sur la bureaucratie, les réformes administratives et les institutions politiques.

Table des matières

Introduction

I / Une définition à géométrie variable

- Éléments d'une définition empirique
  - Encadré : Construction d'une définition de la corruption
- Patronage et clientélisme *versus* corruption
  - Encadré : L'assassinat du président Garfield par un solliciteur éconduit
- Limites des définitions juridiques
  - Encadré : Quelques lois relatives à la corruption en tant que délit pénal

II / Un objet d'étude pour les sciences sociales

- À la recherche des effets : les approches fonctionnalistes (et leurs critiques)
- À la recherche des causes : approches socioculturelles et institutionnelles
  - Encadré : Logiques culturelles et corruption

III / Acteurs et enjeux

- La corruption administrative
- La corruption politique
  - Encadré : Acheter les votes à Corbeil-Essonne
- La corruption, un instrument au service du secteur privé
  - Encadré : Réseaux d'influence aux États-Unis

Encadré : « Fluidifier les relations sociales »

IV / Opinion publique et tolérance face à la corruption

La médiatisation des scandales de corruption

Encadré : Scandales au Royaume-Uni

Élus et électeurs face à la corruption

V / La lutte contre la corruption

Les dispositifs juridiques

Encadré : Les dispositifs français de prévention de la corruption

Les magistrats à la manœuvre

Conclusion

Repères bibliographiques

Introduction

Lockheed, Urba, Enron, FIFA, Monsanto : quelques noms qui s'inscrivent dans une longue liste de scandales internationaux et nationaux qui, depuis une quarantaine d'années, ont défrayé la chronique et mis en lumière des pratiques que l'on peut considérer comme des atteintes à la probité en vue d'obtenir ou de consentir un avantage indu. Cette caractérisation nous informe sur un élément commun à ces affaires qui, par ailleurs, sont fort différentes tant au regard des acteurs en présence que des buts qu'ils poursuivent. Dans le premier cas, il s'est agi pour le constructeur d'avions américain de réussir à vendre ses appareils en versant des pots-de-vin à des responsables politiques notamment en Italie [Piccione, 1980] [1], en Allemagne, au Japon (où, en 1976, l'affaire entraîna la chute du Premier ministre) ; le deuxième cas a la France pour théâtre et porte quant à lui sur un système de fausses factures établies par un bureau d'études, créé en 1972 et dépendant du Parti socialiste, pour alimenter les caisses de ce dernier [Mény, 1992]. Dans les trois autres affaires, plus récentes, les protagonistes des systèmes frauduleux sont tous des acteurs privés travaillant respectivement dans ou pour des secteurs aussi divers que ceux de l'énergie, du football et de l'agrochimie. Au vu de ces quelques exemples, il apparaît que toutes sortes d'activités sociales peuvent fournir un terreau à la corruption. Il nous faudra définir ce dernier terme dans la

mesure où ses frontières sont imprécises et où il englobe souvent différentes formes de pratiques, tels le clientélisme, le favoritisme, le conflit d'intérêts ou le lobbyisme.

Moralement réprouvés, connus et dénoncés par la presse lors de scandales retentissants depuis la fin du XIX e siècle [Garrigues, 2004], certains agissements imputables au personnel politique ou administratif ont pu être considérés comme déviants et donc exceptionnels, alors que d'autres paraissaient normaux et routiniers [Monier, 2013]. Ce constat n'est pas propre à la France ; dans les pays démocratiques, il a pendant longtemps été admis que certains errements appartenaient à un passé révolu et ils ne suscitaient plus guère l'attention de la science politique ou de la sociologie à leur égard [McKitrick, 1957]. À partir des années 1960, l'émergence de ce qui a été considéré par les Occidentaux comme une corruption endémique dans les nouveaux États ayant acquis leur indépendance après de longues années de domination coloniale éveille l'intérêt des sociologues, étatsuniens en particulier. Une très abondante littérature adossant ses interprétations aux théories fonctionnalistes, développementalistes, culturalistes est alors consacrée aux diverses formes de ce phénomène observé de l'Asie du Sud à l'Afrique [Heidenheimer, 1970 ; Scott, 1972], et plus tardivement en Amérique latine [Little et Posada-Carbo, 1996]. Par une sorte de retour du refoulé, les travaux sur la corruption observée dans la sphère publique des pays du tiers monde conduisent les chercheurs américains à s'interroger sur les pratiques dans leur propre pays [Caiden et Caiden, 1977] et, le cas échéant, sur les

raisons pour lesquelles elles ne sont pas étudiées [Peters et Welch, 1978].

La mise au jour, dans la plupart des États occidentaux, de nombreuses « affaires » impliquant le personnel politique, les partis, voire l'administration, et leur collusion avec des entreprises et des groupes d'intérêt a donné un nouvel élan à l'étude de ce phénomène social [Acosta, 1985], de ses causes [Becquart-Leclercq, 1984], de ses effets et en particulier de sa « réception » par le public. Considérant que le dévoilement de la corruption des élus peut avoir une influence sur le vote de leurs électeurs [Rundquist *et al.*, 1977], des enquêtes empiriques prennent la mesure de la réprobation ou de l'indifférence à l'égard de différents types d'atteintes à la probité publique et de son articulation éventuelle avec les comportements électoraux [Lascoumes, 2010] mais aussi, de manière plus générale, avec la perte de confiance des citoyens dans les institutions démocratiques [Mortimore, 1995].

Si l'attention s'est concentrée sur le jeu des interactions des acteurs publics et privés à la poursuite d'avantages matériels et/ou symboliques indus, les pratiques analogues déployées au sein du seul secteur privé ont, quant à elles, été négligées [Argandona, 2003]. Cette observation vaut surtout pour le champ de la recherche. En effet, à la suite des changements politiques et économiques intervenus dans le monde au début des années 1990, le modèle néolibéral de « bonne gouvernance » élaboré par la Banque mondiale s'impose et met la transparence au cœur des dispositifs favorisant une

économie ouverte [Cartier-Bresson, 2000a]. La lutte contre la corruption, publique ou privée, constitue dès lors pour les États un impératif à mettre en œuvre conformément aux conventions internationales (OCDE, 1997 ; Conseil de l'Europe, 1999 ; Nations unies, 2003) qu'ils ratifient. Cette lutte à laquelle tous les États souscrivent est toutefois utilisée dans les régimes autoritaires à d'autres fins contre les adversaires politiques ou les rivaux potentiels des gouvernants suspectés sans preuves de pratiques corrompues.

L'ampleur du renforcement de l'arsenal juridique destiné à sanctionner les faits de corruption suffit-elle à réduire ces pratiques, si ce n'est à y mettre un terme ? Étant donné le caractère habituellement occulte de ces transactions frauduleuses, il est tout d'abord nécessaire de les démasquer. Des organisations non gouvernementales (ONG) s'y emploient tant au niveau international (Transparency International) que national (Anticor ou Sherpa, en France) et les organes de presse, dont le rôle décisif a été notamment démontré lors du scandale du Watergate en 1972 [Norris, 2004], poursuivent désormais leurs investigations à grande échelle et s'associent pour dépouiller la masse de données mises à leur disposition par les lanceurs d'alerte, ces nouveaux acteurs sur la scène de la transparence. Il appartient ensuite aux institutions judiciaires des États concernés d'engager des poursuites si les faits dénoncés constituent des infractions pénales prévues par leur législation ; ce qui implique que l'indépendance des magistrats soit effectivement assurée et qu'ils soient à l'abri de toutes les pressions pouvant s'exercer sur eux.

En fait, l'intérêt relativement récent manifesté par les organisations internationales pour enrayer ce phénomène ne peut être dissocié du modèle économique actuellement dominant — auquel se conforment désormais tous les États quel que soit leur régime politique — qui condamne toute pratique de nature à porter atteinte au libre jeu de la concurrence sur le marché. Ce dont rendent compte les discours des entrepreneurs de morale servant d'argument dans les compétitions électorales ou d'éléments de légitimation des politiques de libéralisation économique.

La complexité du phénomène de corruption se mesure tant aux incertitudes de sa définition, variable selon les époques et les contextes (chapitre I), qu'à la diversité des théories mobilisées par les sciences sociales pour interpréter ses effets et ses causes (chapitre II). Il convient dès lors d'examiner plus concrètement quels sont les acteurs — élus, fonctionnaires, représentants d'intérêts privés, entrepreneurs, citoyens ordinaires — endossant le rôle de corrupteurs ou de corrompus, et quels sont les enjeux et finalités de leur engagement dans ces formes de collusion (chapitre III). Si les faits de corruption, notamment lorsque y sont associés des hommes ou femmes politiques, échappent de moins au moins aux radars médiatiques et suscitent une certaine réprobation dans l'opinion publique, on n'en constate pas moins certains décalages entre ces opinions souvent inspirées par des considérations morales et les comportements électoraux (chapitre IV). Finalement, alors que l'on constate le renforcement des dispositifs juridiques et

institutionnels de lutte contre la corruption, la question de leur efficacité reste posée (chapitre v).

Notes du chapitre

[1] ↑ Les références entre crochets renvoient à la bibliographie en fin d'ouvrage.

I / Une définition à géométrie variable

La définition de la corruption pose un certain nombre de difficultés soulignées par les nombreux auteurs ayant travaillé sur le sujet [Lascoumes, 2015]. La plupart d'entre eux s'étant intéressés à ce phénomène lorsque la sphère publique — politique ou administrative — y est impliquée, les propositions de définition prennent en compte différentes atteintes à la probité constituant autant de manquements aux normes devant régir la conduite des organes publics, que ces manquements soient ou non éventuellement passibles de sanctions prévues par la loi. Les divers comportements et pratiques qui peuvent être rangés sous la dénomination « corruption » sont pourtant loin de se limiter à ceux mettant en jeu la probité publique ; de leur côté, les acteurs privés s'y adonnent aussi entre eux. L'intérêt manifesté pour la corruption politique peut s'expliquer tout d'abord par le fait que, d'Aristote à Montesquieu, la classification des régimes politiques comporte pour chacun d'eux la forme « pure » et la forme corrompue, ce terme renvoyant à son acception étymologique — altération par décomposition. Désormais, le sujet vu sous cet angle relève essentiellement de la théorie politique en tant que discipline académique qui propose ses solutions pour éviter la corruption de l'État [Dobel, 1978] ; mais

la question de savoir si la corruption menace la démocratie et comment on peut y remédier reste toujours débattue [Warren, 2004 ; 2006].

L'intérêt circonstanciel des médias à l'affût d'affaires et/ou de scandales [Lascoumes, 2016], et plus tardivement celui des sciences sociales tentant de comprendre le sens de ces pratiques éventuellement réprouvées par la morale et/ou sanctionnées par la loi se situent dans un registre bien différent du précédent, dans la mesure où ce sont des faits concrets et avérés qui sont analysés. De ce point de vue, plusieurs difficultés surviennent. Par exemple, les différentes catégories élaborées par les juristes pour désigner la variété des comportements frauduleux [Lascoumes, 1999, p. 49 ; Blundo et Olivier de Sardan, 2001] ne coïncident pas avec celles des sociologues, des économistes. De même, dans son sens commun, le terme « corruption » recouvre nombre d'attitudes, de situations, de jugements moraux. Aussi se livrer à un exercice de définition générale de ce phénomène multiforme apparaît-il d'autant plus vain que, au fil de l'histoire, suivant la société et les conditions dans lesquelles opèrent les protagonistes — personnes publiques et/ou privées —, la nature de l'échange auquel ils se livrent est perçue comme étant conforme aux usages sociaux, alors que, à d'autres époques, ou ailleurs, dans d'autres contextes, elle est socialement stigmatisée et/ou juridiquement condamnable. Il convient en conséquence d'admettre que toute définition de la corruption est une construction sociale [Tänzler *et al.*, 2017]. Partant de ce constat, il s'agit d'analyser pour les distinguer différentes pratiques

sociales relevant éventuellement d'autres définitions savantes, de prendre la mesure des limites des définitions juridiques, après avoir répertorié dans un premier temps les éléments qui constituent empiriquement le noyau dur de cette interaction désignée sous le terme « corruption ».

Éléments d'une définition empirique

L'examen des innombrables situations mettant en présence des acteurs — simples citoyens, chefs d'entreprise, employés, fonctionnaires, élus, journalistes… — dont les intérêts réciproques à un moment donné les conduisent à des pratiques de corruption permet d'affirmer qu'un système d'échange est au cœur du dispositif. Sans doute la transaction qui se noue entre les protagonistes n'est-elle pas toujours effectuée entre des acteurs ayant un même statut social, posant alors la question de savoir quels sont les ressorts de cet échange inégal.

Un système d'échanges ?

Dans l'un des tout premiers écrits universitaires consacrés, en France, à la corruption, J. G. Padioleau propose de la définir

comme « échanges de faveurs » [Padioleau, 1975, p. 35] et distingue ce qu'il appelle la « corruption-troc » de la « corruption-échange social » dans les oligarchies pluralistes. S'il se réfère essentiellement aux pratiques observables aux États-Unis dans la sphère publique, il n'en reste pas moins possible de tester la distinction dans un cadre élargi, sans référence au régime politique et à la qualité des acteurs. Ainsi, la corruption-troc peut être vue comme un échange donnant-donnant immédiat qu'illustre, par exemple, l'argent glissé dans le passeport afin que le fonctionnaire de la police des frontières y appose son tampon. L'échange de faveurs est de même nature, qu'il concerne : le haut cadre financier d'Enron qui — outre son salaire — a touché 45 millions de dollars de l'entreprise pour en trafiquer les comptes et maquiller ainsi la réalité de sa situation financière [Levine, 2005, p. 726] ; les pots-de-vin distribués aux élites décisionnelles par de grandes entreprises pour obtenir des marchés publics ; dans le domaine sportif [Verschuuren, 2016], les importantes commissions versées par des chaînes de télévision à la Fédération internationale de football pour obtenir des droits de retransmission des matchs des Coupes du monde de 2018, 2022, 2026 et 2030, ou les pots-de-vin payés par le Comité olympique japonais ou par le gouverneur de Rio de Janeiro pour l'attribution des jeux Olympiques à leur pays.

Dans le cas de la corruption-échange social, le bénéfice attendu de la transaction est à venir et n'est jamais totalement assuré : ainsi, dans le cadre des campagnes électorales, les entreprises qui participent au financement de la campagne d'un candidat espèrent en retirer des bénéfices (lors des procédures

d’attribution de marchés publics ou en tant qu’agents d’influence sur le contenu de la législation) une fois celui-ci élu ; l’incertitude pesant sur le résultat, certaines entreprises assurent l’avenir en finançant plusieurs candidats susceptibles de remporter la victoire. De son côté, l’effectivité de la promesse d’un emploi en échange du vote, sollicitée par un électeur ou implicitement sous-entendue par un candidat, bien qu’aléatoire, a largement été en usage et l’est encore [Williams, 1995 ; Gribaudi et Musella, 1998]. La confiance entre les acteurs — qui, individuellement, ne se connaissent pas nécessairement —, dont tous supposent qu’ils agiront conformément à leurs engagements réciproques, constitue l’élément central de la corruption-échange social. Toutefois, à y regarder de près, ce qui la distingue de la corruption-troc, c’est l’effet produit — incertain ou certain — et, empiriquement, ce n’est que dans certains cas de corruption politique que la distinction peut être pertinente.

Quant aux caractéristiques intrinsèques de l’échange, elles ne varient guère, quels que soient les protagonistes et l’ampleur de l’enjeu. Il s’agit toujours d’un arrangement informel souvent tacite grâce auquel l’une des parties, voire les deux bénéficient d’un avantage indu. La relation est asymétrique dans de nombreux cas, et se posent les questions de savoir quel est le pouvoir dont disposent éventuellement les parties les unes par rapport aux autres et en quoi leur statut social a une influence sur les modalités de l’arrangement.

L'abus de pouvoir, caractéristique commune à toutes les formes de corruption ?

Certaines situations donnent à voir très clairement le pouvoir dont use un individu ou une organisation pour obtenir un avantage indu. L'exemple le plus courant est fourni par le fonctionnaire qui exige ou attend que l'administré lui verse une somme pour accomplir une formalité que, en raison de sa fonction, il est tenu d'effectuer (tamponner le passeport, par exemple) gratuitement. Cette forme d'extorsion est rendue possible par la position de pouvoir dans laquelle se trouve le fonctionnaire, quand bien même il est au bas de la hiérarchie : il troque l'action qu'il doit accomplir au profit de l'administré contre un gain indu fourni par ce dernier. De la même manière, au sein du secteur privé, une entreprise acheteuse de certains produits peut exiger d'une autre qu'elle lui consente des avantages (financiers ou autres) afin d'obtenir un contrat ; dans ce cas, qui n'est qu'un exemple parmi les multiples situations possibles [Argandona, 2003], exercer une pression pour réduire les prix est facilité lorsque l'entreprise vendeuse se trouve sur un marché concurrentiel où nombreuses sont les entreprises pouvant espérer remporter les contrats. L'un des acteurs se trouvant en position dominante par rapport à l'autre en abuse pour son profit personnel ou collectif.

Mais l'abus de pouvoir se manifeste également dans des cas indemnes de toute extorsion. Il est en effet consubstantiel des

actes de corruption : il s'agit toujours, pour un individu ou une organisation, d'utiliser son pouvoir pour accomplir ou ne pas accomplir des actes entrant dans les attributions de sa fonction en échange d'un bénéfice immédiat ou à venir fourni par le protagoniste, à l'origine ou objet de la sollicitation, qui lui aussi tire avantage de l'arrangement. L'asymétrie de la relation tient essentiellement au fait que l'un des acteurs a la possibilité d'agir en faveur de l'autre en raison de sa fonction, de sa position sociale et/ou économique, des moyens de contrôle sur des ressources dont il dispose ; cette supériorité est monnayable aussi bien dans le cas où il est l'instigateur de l'arrangement que dans celui où il répond à une sollicitation [Argandona, 2005].

Construction d'une définition de la corruption

Les éléments constitutifs de l'échange au fondement de la corruption peuvent être décrits comme suit.

Il s'agit d'une action qui engage deux parties, l'une qui donne moyennant rétribution, l'autre qui reçoit ; celle qui donne utilise le pouvoir lié à sa fonction — qu'elle soit publique ou privée — pour agir ou au contraire s'en abstenir, en s'affranchissant d'une règle formelle ou informelle relative aux obligations de sa fonction, afin que son protagoniste ou une tierce partie puisse bénéficier d'un travail, d'un marché, d'une décoration [Lascoumes et Audren, 2008], d'un honneur [Hanham, 1960] ou de toute

autre faveur ayant de la valeur matérielle ou symbolique ; ce type de pratiques s'effectue habituellement en secret.

Le fait que l'un des partenaires abuse des attributions de sa fonction en les utilisant dans un but non conforme à l'intérêt collectif qu'est censé poursuivre le service public ou l'entreprise privée qu'il sert, mais à d'autres fins (son profit personnel, celui d'un parti politique, d'une organisation criminelle), est une caractéristique essentielle de la corruption.

On doit noter que Transparency International, qui étalonne le degré de corruption de chaque pays pour établir son classement annuel, donne une définition particulièrement cursive de la corruption, se limitant à l'« abus d'un pouvoir conféré en vue d'un gain privé ».

Les occasions d'agir aux limites de la probité sont innombrables, et la frontière est loin d'être tracée de manière pérenne. Lorsqu'un laboratoire pharmaceutique paye des voyages, des repas à des médecins dans l'espoir qu'ils prescrivent leurs médicaments nouvellement mis sur le marché, le *deal* tacite est censé satisfaire tous ceux qui y participent et, pendant longtemps, cet échange social a paru tout à fait conforme aux codes de conduite de cette profession. En revanche, si une collectivité publique — voire l'élu qui la représente — manipule un marché public au profit d'un entrepreneur qui verse une importante commission, bien que

les deux parties y trouvent leur compte, l'affaire ne contrevient pas qu'à la morale et a un coût, certes invisible et indirect, pour les contribuables. Quand, aux États-Unis, tous, depuis les politiciens de haut rang jusqu'aux simples policiers, se faisaient payer par la mafia pour fermer les yeux sur la production et la distribution d'alcool à laquelle elle se livrait pendant la période ouverte en 1920 par le 18e amendement de la Constitution des États-Unis instaurant la Prohibition, il n'échappait à personne que des représentants de la loi agissaient de manière parfaitement illégale.

Le caractère frauduleux de la corruption ne se manifeste pas toujours de manière aussi évidente que dans ce dernier exemple. Si un certain nombre d'agissements constituent des délits au regard de la législation ou de la réglementation en vigueur au temps T, d'autres peuvent être considérés comme des manquements à des règles sociales implicites, tandis que certaines pratiques semblent appartenir aux usages politiques.

Patronage et clientélisme *versus* corruption

« Patronage » et « clientélisme » sont deux termes synonymes : en anglais, *patronage* signifie « protection », « appui », mais il est essentiellement employé pour désigner la pratique partisane consistant à distribuer des emplois publics pour

récompenser les soutiens politiques ; en français, la notion de clientélisme ou de patronage qui signifie « chercher à élargir son influence grâce à l'octroi de privilèges quelle que soit leur nature » est notamment utilisée pour qualifier les liens entre les politiciens et des individus ou des groupes sociaux et les pratiques en découlant afin de contribuer aux succès électoraux des premiers.

Historiquement, le rapport de clientèle se réfère à la protection qu'à Rome un patricien accordait à des plébéiens qui se plaçaient sous sa dépendance. S'apparentant à ce modèle, dans des contextes très différents et dans des sociétés très diverses, des types particuliers de relations sociales interpersonnelles ont été observés et analysés par les anthropologues [Lenclud, 1988] et les historiens [Médard, 1976]. Le clientélisme politique a pu être considéré par certains chercheurs, notamment américains, comme l'avatar moderne de la forme traditionnelle des rapports de clientèle existant antérieurement dans une société donnée, dont l'Italie du Sud aurait fourni un exemple paradigmatique [Briquet, 2006] ; le caractère erroné de cette approche de type culturaliste peut être confirmé en examinant par exemple le patronage tel qu'il a été mis en pratique au XVIII^{e} siècle en Grande-Bretagne, ou tel qu'il s'incarne dans les machines politiques aux États-Unis.

Parce que les relations clientélaires se nouent entre des protagonistes qui disposent de ressources asymétriques et s'engagent dans un jeu d'obligations réciproques afin d'en

percevoir des bénéfices, elles peuvent présenter certaines analogies avec celles caractérisant la corruption.

Des instruments traditionnels au service du pouvoir politique

Le patronage, consistant notamment à recommander quelqu'un pour l'obtention d'un emploi ou à le fournir directement, a été considéré pendant longtemps comme une ressource légitime permettant aux détenteurs de ce pouvoir de s'assurer la loyauté politique de ceux qu'ils obligeaient.

Ainsi, en Grande-Bretagne, en vertu de la prérogative royale, le souverain pouvait nommer discrétionnairement ses « serviteurs » dans de nombreux postes, parmi lesquels ceux de ministres ne formaient que le noyau dur ; grâce à un procédé de délégation, ces derniers disposaient à leur tour d'un large pouvoir de nomination dans des emplois administratifs, voire des sinécures, leur permettant ainsi de faire élire à la Chambre des communes des représentants loyaux. Au XVIII e siècle, s'assurer le soutien des Communes est vital puisque le Parlement vote les subsides de la liste civile permettant de financer la politique gouvernementale. Le patronage est alors considéré comme un moyen de gouvernement, assurant dans une certaine mesure l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif [Finer, 1952, p. 340-341]. Certes, à l'époque, cette

pratique fait déjà l'objet de critiques, mais celles-ci émanent essentiellement des opposants politiques qui, lorsqu'ils sont aux affaires, en font eux aussi largement usage. En réalité, d'un point de vue strictement fonctionnel, le patronage tel qu'il a été brièvement décrit permet au système institutionnel britannique de fonctionner en maintenant l'entre-soi social des gouvernants jusqu'à ce que l'extension du droit de suffrage et l'avènement progressif de la responsabilité ministérielle devant les Communes, à partir du milieu du XIX e siècle, le fassent progressivement tomber en désuétude.

La Grande-Bretagne a aussi implanté le patronage dans ses colonies américaines *via* ses gouverneurs afin que sa politique bénéficie de soutiens locaux, mais ce procédé a été violemment critiqué. Pourtant, à leur tour, dans un contexte institutionnel totalement différent, les États-Unis ont institué un système de patronage politique dont l'efficacité est attestée par la victoire en 1829 du président Jackson. Plusieurs facteurs ont favorisé cette évolution ; l'adoption en 1820 du principe de rotation quadriennale des emplois à la discrétion du président, sous réserve de l'approbation du Sénat, a renforcé le poids de ce dernier et limité le risque de pouvoir hégémonique de l'exécutif fédéral ; mais surtout, les membres du Congrès entendent aller plus loin et jouer un rôle dans le choix des candidats à la présidence, afin d'en tirer eux-mêmes un bénéfice électoral en cas de victoire de celui pour lequel ils font campagne. Faire campagne implique de mobiliser localement de très nombreux partisans qui, en cas de succès, seront récompensés par des emplois dans l'administration publique des États. Le patronage

des partis opère comme une arme de guerre tant au niveau fédéral que fédéré et contribue, grâce au principe de rotation des emplois, au système des dépouilles, le *spoil system* [Fish, 1920, p. 79]. Celui-ci a d'autant mieux prospéré que, jusqu'au début du xx e siècle, seul l'accès à un nombre limité d'emplois fédéraux est soumis à des critères d'aptitude [Dreyfus, 2000, p. 188-195], laissant ainsi la voie libre à des recrutements strictement partisans.

L'assassinat du président Garfield par un solliciteur éconduit

En 1881, six mois après son élection à la présidence des États-Unis, James Garfield est assassiné par un individu dont l'espoir d'obtenir un emploi grâce au système de rotation et de patronage avait été déçu. Bien que le meurtrier ait souffert de troubles psychiatriques, ceux-ci n'entrent pas en jeu pour comprendre la signification sociale de ce qui a motivé son geste : en effet, le fait que le soutien à la campagne d'un candidat ouvre un « quasi-droit » à un emploi constitue depuis les années 1830 l'application de la formule « récompenser ses amis, punir ses ennemis » dont les deux partis — démocrate et républicain — font un usage intensif lorsqu'ils gagnent les élections. Le choc provoqué par l'assassinat de Garfield a toutefois donné un nouvel élan au mouvement réformateur qui, inspiré par l'éthique puritaine du Bien, considère que la corruption partisane menace de

destruction le système républicain et que la réforme morale passe par celle de la fonction publique.

Bénéficier du patronage implique en retour un certain nombre d'obligations : militer dans l'organisation, attirer les électeurs aux urnes, mais, surtout, participer au financement du parti, notamment en lui versant une contribution calculée à proportion du salaire payé par l'administration, faute de perdre son emploi. Toutefois, depuis l'adoption du *Pendleton Act* en 1883, il est interdit aux employés publics d'alimenter de quelque manière que ce soit les caisses des partis. En revanche, le principe qui soutient le patronage n'est pas remis en question : d'un côté, il est considéré comme permettant effectivement de mettre en œuvre grâce à des agents loyaux les politiques proposées par le parti victorieux ; d'un autre côté, il apparaît comme un moyen de conforter et d'accroître les soutiens du parti en vue de la prochaine échéance électorale, que ce soit au niveau fédéral, étatique ou municipal [Bearfield, 2009]. Ce patronage, au niveau local, n'a pas pour seul objectif les enjeux électoraux, il permet au boss de renforcer sa position, en particulier en faisant profiter les membres d'un groupe ethnique d'avantages indus [Johnston, 1979]. Ainsi, les machines politiques qui se sont organisées aux États-Unis à partir des années 1870 pour « sécuriser les ressources du gouvernement urbain [...] dans un contexte démographique instable » [Bonnet, 2010, p. 10] ont pratiqué un clientélisme intensif en distribuant des emplois aux nouveaux immigrants

et/ou en leur rendant des services, contribuant ainsi à faciliter leur intégration sociale [Whyte, 2002].

Le patronage et le clientélisme politique ont, en fait, cours partout sous des formes variables en fonction des contextes social, politique et institutionnel propres à chaque État à différents moments de son histoire [Combes et Vommaro, 2015]. Des moyens d'influence déployés par les notables dans leurs circonscriptions sous la III^{e} République [Phélippeau, 1999] aux nominations de fidèles politiques dans les emplois de la haute fonction publique lors des changements de majorité, pratiquées en France sous la V^{e} République [Rouban, 2014, p. 155-159], en Allemagne [Mayntz et Derlien, 1989] ou au Royaume-Uni où les ministres disposent de milliers d'emplois à pourvoir discrétionnairement dans des organismes publics non ministériels [Hine et Peele, 2016], les modes de rétribution et/ou de captation de la loyauté empruntent des voies diversifiées. En rendant service, en répondant aux sollicitations des administrés qui demandent une recommandation, une place en crèche, un logement social, l'accélération du traitement d'un dossier administratif, l'annulation d'une contravention en matière de stationnement, voire l'attribution d'une aide financière, nombre d'élus — locaux ou nationaux — pensent fidéliser leurs soutiens politiques et/ou s'en attacher de nouveaux ; faire usage de son pouvoir en contournant, si besoin est, les procédures, les files d'attente permet de démontrer aux électeurs la réalité de ce pouvoir et l'intérêt qu'ils ont à le faire perdurer. Les pratiques clientélistes partageant certaines caractéristiques avec celles classées comme relevant de la

corruption, peut-on en déduire qu'il s'agit, sous deux désignations, d'un même phénomène social ?

Des frontières poreuses

La différence ou la similarité entre clientélisme et corruption fait débat. Celui-ci est notamment illustré par les analyses opposées de F. Sawicki [1998] et de J.-F. Médard [1998]. Pour le premier, c'est la nature de l'échange entre les protagonistes qui différencie ces deux pratiques. Dans la relation clientélaire, cette nature s'apparente à celle qui est au principe du don, à savoir « obliger à terme » [Mauss, 1966, p. 199], sans toutefois être assuré que la prestation de biens ou de services soit suivie d'un retour ; en effet, « dans la relation de don, le lien importe plus que le bien » [Caillé, 2000, p. 124]. Ainsi, en s'attachant des électeurs potentiels grâce aux services qu'ils leur rendent, les politiciens — voire les partis politiques — nouent un lien de fidélité impliquant un contre-don supposé s'incarner dans le bulletin de vote. *A contrario*, dans le « rapport politique marchand », notion « plus neutre et plus heuristique » que celle de corruption [Sawicki, 1998, p. 223], la nature de l'échange revêt un caractère contractuel, ponctuel, relevant d'une conception utilitariste, chacun des protagonistes en tirant profit immédiatement. À l'encontre de ce point de vue, Médard considère que « le clientélisme politique ne s'oppose pas à la corruption, il en est une des formes » et, se référant à la

distinction élaborée par Padioleau [1975], il le considère comme l'« archétype de la corruption-échange social ». Mais l'élément crucial tient à ce que d'une part la corruption suppose la « confusion des domaines public et privé, alors même qu'ils sont objectivement différenciés » et, d'autre part, cette confusion doive être « considérée comme illégitime et/ou illégale » [Médard, 1998, p. 309]. Ce rapport à la norme éthique ou juridique en tant qu'élément de la définition de la corruption démarque deux approches — normative et constructiviste.

Se référer à une définition normative consiste à adopter un point de vue détaché de la réalité sociologique et historique dans laquelle se situent les acteurs, ainsi que des valeurs de l'univers social et/ou professionnel dans lequel ils jouent leur rôle. Les catégories de légitimité ou d'illégitimité servant à classer certains comportements et leurs usages au XXI e siècle ne font pas nécessairement sens pour analyser des pratiques passées. Ainsi, par exemple, les travaux politiques et historiens divergent sur le « statut » de l'argent que Mirabeau recevait du roi, montrant ainsi que « la corruption se disjoint mal du point de vue à partir duquel elle est appréciée. Cela est d'autant plus vrai pour Mirabeau que manquent les critères positifs de la corruption » [Garrigou, 2013]. Tout comme celle de la corruption, la réalité sociale du clientélisme est construite, et le tracé de la frontière plus ou moins ténue entre ces deux types de pratiques est dépendant des catégories d'analyse qu'on leur applique [Briquet, 2020].

Le recours aux définitions juridiques, construits sociaux qui sont loin d'être stables, permet de mettre en évidence la transformation des rapports qu'entretient dans le temps chaque société avec ces comportements [Chibnall et Saunders, 1977].

Limites des définitions juridiques

Un grand nombre de lois ont été adoptées depuis plus d'un siècle à travers la planète afin de définir la corruption en tant qu'activité délictueuse, justiciable pour ceux qui s'y livrent d'une incrimination et d'une sanction pénales. Il ne s'agit pas de dresser le vaste panorama de cet arsenal normatif, mais d'examiner pourquoi ici et ailleurs les législateurs se sont emparés de ce sujet, pourquoi les définitions de la corruption ont progressivement été précisées sans toutefois recouvrir toutes les différentes formes de pratiques constitutives d'atteintes à la probité publique. En effet, certains comportements peuvent relever d'autres qualifications dans le droit pénal, voire être extérieurs à son champ d'application, bien qu'ayant quelques ressemblances — au regard du sens commun — avec la corruption. Le droit étant « le traducteur des intérêts et valeurs sociales considérés comme méritant une protection particulière à une période et dans un lieu donnés » [Lascoumes, 1999, p. 37], il n'est pas surprenant que les législateurs, le plus souvent en réponse aux affaires qui défrayent la chronique, modifient les définitions des actes

constitutifs d'atteintes à la probité publique et renforcent les sanctions. La question de la légitimité et de l'acceptabilité de certaines pratiques officielles ou officieuses reste ainsi posée aussi longtemps qu'elles ne sont pas formellement intégrées dans le champ de l'illégalité.

Les délits constitutifs d'une atteinte à la probité

Un regard rétrospectif sur l'histoire du droit pénal applicable à la corruption nous donne à voir à quelles préoccupations répondent les législateurs en adoptant au fil du temps des lois devant prévenir et/ou réprimer les faits de corruption.

Quelques lois relatives à la corruption en tant que délit pénal

France

— Article 177 du code pénal de 1810 : « Tout fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, tout agent ou préposé d'une administration publique, qui aura agréé des offres ou promesses, ou reçu des dons ou présents, pour faire un acte de sa fonction ou de son emploi, même juste […], sera puni […].

La présente disposition est applicable à tout fonctionnaire, agent ou préposé de la qualité ci-dessus exprimée, qui, par offres ou promesses agréées, dons ou présents reçus, se sera abstenu de faire un acte qui entrait dans l'ordre de ses devoirs. »

— Article 179 du code pénal de 1810 : « Quiconque aura contraint ou tenté de contraindre par voies de fait ou menaces, corrompu ou tenté de corrompre par promesses, offres, dons ou présents, un fonctionnaire, agent ou préposé, de la qualité exprimée en l'article 177, pour obtenir, soit une opinion favorable, soit des procès-verbaux, états, certificats ou estimations contraires à la vérité, soit des places, emplois, adjudications, entreprises ou autres bénéfices quelconques, soit enfin tout autre acte du ministère du fonctionnaire, agent ou préposé, sera puni des mêmes peines que le fonctionnaire, agent, ou préposé corrompu. »

— La loi du 4 juillet 1889 (art. 118 du code pénal) crée l'incrimination de « trafic d'influence » qui s'ajoute à celle de corruption.

— L'article 432-11 du code pénal (loi du 6 décembre 2007) punit de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 d'euros « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou

indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1) Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2) Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

— Les articles 433-1 et 433-2 du code pénal sanctionnent d'une part la corruption active et d'autre part le trafic d'influence exercé par un particulier à l'égard d'un détenteur de l'autorité publique.

— Les articles 445-1 et 445-2 du code pénal punissent la corruption passive et active des personnes n'exerçant pas une fonction publique.

Royaume-Uni

— La loi de 1854 sur la prévention des pratiques de corruption concerne les élections et interdit toutes les pratiques ayant pour objectif d'influencer le vote, de l'empêcher…

— La loi de 1883 détaille les faits de corruption, les pratiques illégales, et les paiements, emplois et recrutements illégaux ayant pour objectif d'influencer les électeurs ; par ailleurs, elle limite le montant des dépenses autorisées pour chaque candidat.

— La loi de 1889 sur les pratiques corrompues des organismes publics précise que les actes de corruption commis par des agents publics et ceux qui les corrompent sont des délits.

— La loi de 1903 relative à la prévention de la corruption précise les peines pour les faits de corruption commis par des agents publics et par ceux qui les corrompent.

— La loi de 1916 complète celle de 1903, en renforçant la présomption de corruption passive d'un agent ayant reçu des cadeaux d'une personne en vue de l'obtention d'un contrat.

— La loi de 2010 sur la corruption remplace les trois précédentes lois et crée de nouvelles incriminations concernant la corruption de fonctionnaires étrangers.

États-Unis

— La loi fédérale sur les pratiques de corruption de 1910, révisée en 1911 et en 1925, réglemente le financement des campagnes électorales pour le Congrès et impose aux partis politiques de rendre compte de leurs dépenses au profit des

candidats. Abrogée en 1971, elle est remplacée par la loi sur les campagnes électorales fédérales.

— Le *Hobbs Act* de 1948 considère comme un délit l'« extorsion sous couvert d'un droit officiel » (*U.S. Code*, titre 18, section 1951) et définit aussi le trafic d'influence (section 211). C'est le premier texte ayant servi de base à des poursuites contre des fonctionnaires corrompus.

— La loi de 1963, amendée en 1994, est la première à criminaliser la corruption passive et active des fonctionnaires fédéraux, membres du Congrès, jurés, etc. ; elle figure au titre 18 de l'*U.S. Code*, section 201.

— Le *Foreign Corrupt Practices Act*, adopté en 1977, amendé en 1988, puis en 1998, concerne les faits de corruption de fonctionnaires étrangers en vue de l'obtention de marchés.

En Grande-Bretagne, l'honnêteté des élections apparaît au milieu du XIX e siècle comme un problème majeur ; en dépit de l'extension du droit de suffrage à environ 7 % de la population adulte et de la redistribution des circonscriptions par une loi de 1832, les pratiques traditionnelles d'achat des votes et autres manœuvres ont toujours cours, faisant douter de la sincérité des élections. La loi de 1854 entend y remédier ; celle de 1883, qui précède de peu l'avènement du suffrage universel masculin, renforce les mesures contre les formes diverses de corruption

électorale et limite le montant des dépenses engagées par chaque candidat. Il faut donc désormais que les partis paient la propagande électorale ; aussi, le Premier ministre, ou le chef de la majorité à la Chambre des communes, fait obtenir des titres de lord contre rétribution pour la caisse de son parti, et l'opposition promet des titres à donner après son accession au pouvoir [Hanham, 1960]. En dépit de son caractère douteux, la vente des honneurs est alors une pratique acceptée ne tombant pas sous le coup d'une incrimination (sans doute parce que « la Reine ne peut mal faire »). Notons que, au XXI e siècle, l'usage de la nomination des financeurs des partis à la Chambre des lords procède de la même logique. En France, en 1889, à la suite du scandale de la vente des décorations, dont le gendre du président de la République est un acteur essentiel [Lascoumes et Audren, 2008], une loi créant l'incrimination de « trafic d'influence » vient compléter les articles du code pénal de 1810 relatifs à la corruption passive et active des agents publics.

Sans entrer plus avant dans le détail des comparaisons, il apparaît assez clairement que, en fonction de ses caractéristiques institutionnelles et politiques, chaque État manifeste une sensibilité particulière à l'égard de certains comportements répréhensibles selon les valeurs sociales du moment. Si la qualification délictuelle de la corruption passive et active des agents publics ne date aux États-Unis que de la seconde moitié du XX e siècle, en revanche, dès 1808, il a été interdit aux membres du Congrès d'être parties à des contrats publics ; par ailleurs, afin d'éviter le favoritisme, le principe de la compétition ouverte est étendu à tous les marchés publics, et

les appels d'offres doivent être publiés selon une loi de 1861 élargissant celle adoptée en 1809. La prévention des conflits d'intérêts, en raison des risques de corruption qu'ils comportent, a été réactivée à la suite des scandales liés au Watergate et a conduit en 1978 à l'adoption de l'*Ethics in Government Act*. En France, pendant très longtemps, l'expression « conflits d'intérêts » n'a pas fait partie du vocabulaire juridique et politique, bien que des textes épars — dans le code pénal, le règlement des Assemblées parlementaires, le statut de la fonction publique — aient sanctionné ou interdit certaines situations dans lesquelles intérêts privé et public entraient en conflit [Mény, 1992]. Finalement, à la suite du scandale provoqué par le comportement de Jérôme Cahuzac, qui, en tant que ministre des Finances, devait lutter contre les paradis fiscaux alors qu'il y avait frauduleusement caché son argent, une loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a pris les mesures pour prévenir et/ou punir « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ».

La longue liste des lois établissant et modifiant les infractions et les peines encourues par leurs auteurs met en évidence la difficulté qu'éprouvent les gouvernants à traduire en catégories juridiques tous les paramètres qui, au gré du changement des rapports d'une société aux valeurs, aux sentiments moraux et finalement aux normes, sont considérés comme constitutifs d'atteintes à la probité. Ainsi, le « pacte de corruption », quels

qu'en soient l'instigateur et les conséquences, constitue en soi un délit, mais un certain nombre de comportements passibles de sanctions pénales en tant que « manquements au devoir de probité » — auquel est astreint tout détenteur de l'autorité publique — ne figurent pas sous la dénomination « corruption », bien qu'ils s'y apparentent et ne s'en distinguent pas du point de vue du sens commun. Il s'agit par exemple en France de la concussion (article 432-10 du code pénal), de la prise illégale d'intérêts, de l'« atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public », infraction créée par une loi du 3 janvier 1991, codifiée à l'article 432-14 du code pénal et communément désignée comme délit de « favoritisme » ou d'« octroi d'avantage injustifié ». En Italie, après l'introduction dans le code pénal en 1982 du délit d'association mafieuse, est créé en 1992 un délit sanctionnant le « vote d'échange politico-mafieux » complétant la loi de 1982 « centrée sur les relations entre la mafia et le pouvoir économique » [Puccio-Den, 2012, p. 28].

Enfin, jusqu'à récemment, l'incrimination de corruption ne concernait que les rapports frauduleux entre agents publics et personnes privées, alors que des pratiques analogues entre personnes privées ne constituaient pas des délits [Argandona, 2003]. Depuis 2013, les faits de corruption auxquels se livrent des protagonistes n'exerçant pas une fonction publique tombent sous le coup de la loi pénale en France. Et, en mars 2018, le législateur ayant pris acte des pratiques frauduleuses auxquelles donnent lieu les manifestations

sportives a adopté des dispositions les sanctionnant (articles 445-1-1 et 445-1-2 du code pénal). Ces évolutions du droit répressif visant des formes diverses d'atteintes à la probité tant publique que privée ne sont pas propres à la France ; les pouvoirs publics, dans nombre d'États [Mendelsohn, 2017] et sous l'influence de divers facteurs (voir chapitre v), modifient leur attitude et étendent la répression à des faits longtemps considérés comme parfaitement « normaux », qu'ils impliquent des acteurs publics ou privés. Ceci étant, la légitimité de certaines pratiques, selon la définition que l'on en donne et le périmètre normatif dans lequel elles s'inscrivent, n'est pas remise en cause — du moins jusqu'à nouvel ordre.

Des pratiques acceptables ?

La démocratie, selon la théorie pluraliste développée par les sociologues américains dans les années 1950, loin de s'incarner dans l'expression des opinions des électeurs, consiste en un consensus sur les règles du jeu de la compétition politique, sur les valeurs partagées par les élites qui contrôlent les partis et occupent les positions de pouvoir. Toutefois, la possibilité pour la société civile d'influer sur les décisions et de participer à la vie politique existe dans la mesure où les intérêts s'organisent [Dahl, 1971]. Si les groupes d'intérêt paraissent concourir, dans le système institutionnel américain, au fonctionnement de la

démocratie, le lobbying, qui est leur moyen d'action, a fait l'objet de suspicions dès le début du XX e siècle [Courty, 2006] ; et cela bien que, en vertu du 1er amendement, il soit parfaitement légitime que les groupes d'intérêt fassent entendre leurs voix et formulent leurs demandes auprès de décideurs publics, au premier chef les membres du Congrès, afin qu'ils adoptent des politiques publiques favorables à l'intérêt, économique ou autre, dont ils sont les porteurs. Il n'empêche que, à la suite de scandales de corruption impliquant des lobbyistes, des lois, adoptées d'abord en 1946 puis en 1995 et en 2007, tentent avec un succès relatif de contrôler cette activité et ceux qui l'exercent, grâce à leur enregistrement au Congrès et à la publicisation de leurs dépenses ; la visibilité des acteurs et de leurs pratiques est censée limiter les risques de dérive vers des arrangements corrompus.

L'institutionnalisation officialisée des groupes d'intérêt en tant qu'agents d'influence opérant directement ou par le truchement de lobbyistes professionnels auprès des élus et de l'exécutif peut être vue comme un trait caractéristique du système politique des États-Unis [Astre et Lépinasse, 1985]. Ailleurs dans le monde, groupes d'intérêt et lobbyistes déploient également leur activité, en recourant à divers répertoires d'action [Offerlé, 1998], pour faire avancer leur cause auprès des gouvernants et des organisations internationales. Mais, en 2005, dans le cadre de l'Union européenne — Commission et Parlement —, où les représentants des acteurs économiques exercent puissamment leur influence, des mesures normatives ont été prises afin de

réglementer les pratiques de lobbying, d'en assurer la transparence et finalement de les consacrer institutionnellement [Robert, 2017]. Cette entreprise de moralisation et de dépolitisation s'inscrit dans le cadre du vaste mouvement en faveur de la bonne gouvernance dont la transparence est considérée comme une qualité essentielle — l'ONG Transparency International, créée en 1993, s'en étant autopromue la vigilante gardienne à l'échelle mondiale.

En France, les questions soulevées par le lobbying sont d'abord abordées sous l'angle des rapports possibles de cette pratique avec le trafic d'influence, c'est-à-dire avec une des formes de la corruption [Service central de prévention de la corruption, 1994]. Ce stigmate perdure — symboliquement parlant — dans la mesure où c'est dans la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique du 9 décembre 2016 qu'est reconnue l'existence du lobbying, dont l'encadrement juridique figure au titre II, « La transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics » [Courty et Millet, 2018]. L'inscription des représentants d'intérêts dans un registre national tenu par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, complétée par leurs rapports d'activité, doit désormais assurer la visibilité de ces acteurs et l'impact de leurs relations avec les responsables publics sur l'adoption des lois et des règlements.

Le mouvement en faveur d'une transparence accrue des activités des groupes d'intérêt, quelles que soient les institutions publiques dont ils souhaitent influencer les

décisions, semble surtout être destiné à rétablir la confiance du public, des électeurs, à les rassurer sur la capacité des gouvernants et des administrations à agir pour le bien commun plutôt qu'en faveur d'intérêts particuliers relayés par des lobbyistes professionnels. À l'instar de ce que l'on peut observer à Bruxelles, les acteurs hétérogènes de la société civile disposant de moyens très divers pour promouvoir leurs causes [Michel, 2007], leur participation au processus décisionnel peut revêtir des formes biaisées, échappant aux catégorisations juridiques qui déterminent l'interdit et le permis.

Pour conclure, il est notable que l'objet qui nous occupe se caractérise par sa très grande plasticité. Des usages, qui *hic et nunc* relèvent d'une définition normative de la corruption et partant encourent opprobre et sanction, ont appartenu en d'autres temps — voire appartiennent toujours — et en d'autres lieux au répertoire légitime des échanges qui sont au cœur des relations sociales.

II / Un objet d’étude pour les sciences sociales

Le faible intérêt des sciences sociales pour l’étude de la corruption — jusque dans la seconde moitié du xx^{e} siècle — s’explique sans doute par le flou de la notion, l’incertitude sur la signification de certains comportements sociaux que d’aucuns réprouvent au nom de la morale tandis que d’autres estiment que, s’ils ne relèvent pas d’une sanction pénale, ils ne méritent pas attention.

Aux États-Unis, les mœurs politiques corrompues, en particulier au niveau municipal, font l’objet de vigoureuses dénonciations dont *Shame of Cities* (1904), l’ouvrage du journaliste d’investigation Lincoln Steffens, est emblématique ; elles suscitent aussi de nombreuses controverses et des propositions de réforme jusqu’à la fin des années 1930 [Navot, 2014], mais curieusement sans que les effets pathogènes de la Prohibition (1920-1933) y tiennent une place particulière. Après la Seconde Guerre mondiale, des analyses fonctionnalistes de la société et de ses pratiques politiques voient le jour, dont l’article « Crime as an American way of life » [Bell, 1953] est l’un des premiers exemples.

En fait, c’est surtout la fin des empires coloniaux et l’indépendance acquise par nombre de pays qui attirent

l’intérêt des chercheurs, désireux de voir et de comprendre les maux qui accablent le fonctionnement politique, administratif et économique de ces nouveaux États, auprès desquels certains se sont engagés dans des missions de conseil pour y remédier [Braibanti, 1962]. Vastes terrains d’investigation, s’étendant du Sud-Est asiatique à l’Afrique, libérés des emprises britannique, néerlandaise et française ayant chacune laissé leur empreinte particulière. Confrontés au phénomène qu’ils qualifient de corruption et qu’ils attribuent aux caractéristiques de sociétés traditionnelles en voie de modernisation, les chercheurs en sciences sociales — notamment anglo-saxons — l’analyseront en s’appuyant sur des théories majoritairement élaborées aux États-Unis, qu’il s’agisse d’évaluer ses effets ou d’en appréhender les causes. Mais l’observation des pratiques en usage dans des mondes apparemment exotiques conduira à s’interroger à nouveaux frais sur celles qui, dans les pays occidentaux réputés vertueux à l’exemple du Royaume-Uni [Hodgkinson, 1997], sont occultées aussi longtemps qu’elles ne défrayent pas la chronique.

À la recherche des effets : les approches fonctionnalistes (et leurs critiques)

S’affranchissant des jugements moraux sur la corruption et la considérant comme un phénomène social, la sociologie américaine s’intéresse à ses effets, à l’instar des travaux de R. K. Merton sur l’anomie [1938], sur la structure sociale et l’analyse fonctionnelle — regroupés dès 1949 dans *Social Theory and Social Structure*. Fidèles à ces théories qu’ils revisitent, les chercheurs étudient la corruption dans les pays en voie de développement et les fonctions positives et/ou négatives qu’elle peut remplir pour le développement et la modernisation.

Les fonctions latentes : intégration et mobilité sociale

« Dans la mesure où les fonctions latentes s’éloignent des fonctions manifestes avouées, leur découverte conduit souvent à des résultats “paradoxaux” » [Merton, 1965, p. 121]. C’est précisément ce qui ressort de l’étude des fonctions de la machine politique à laquelle se livre Merton, s’appuyant sur la description qu’en a donnée Steffens un demi-siècle plus tôt. Ce système de gestion municipale partisane, dominée par le boss, se caractérise par un usage intensif du patronage, la passation des marchés en violation des règles légales d’attribution, la fourniture d’assistance et de services divers — sociaux, bienfaisance, logement, immigration, etc. — aux électeurs. Toutefois, remarque le sociologue, « la machine fonctionne grâce non pas à un appel généralisé aux larges préoccupations

politiques, mais à des relations directes quasi féodales entre les représentants locaux de la machine et les électeurs du quartier » [p. 128]. Elle se substitue à la structure officielle bureaucratique qui n'accorde qu'une aide limitée après avoir examiné minutieusement les prétentions légales des « clients », et « remplit la fonction sociale importante d'humaniser et de personnaliser tous les procédés d'assistance » [p. 128]. Ces fonctions latentes que remplissent les pratiques jugées corrompues et moralement condamnables par Steffens sont donc paradoxalement positives : outre que la machine permet de satisfaire des besoins de la population défavorisée, elle contribue à l'intégration des groupes déshérités, à leur mobilité sociale et, partant, à l'équilibre social. Dans « Structure sociale, anomie et déviance », Merton [p. 180] avait déjà indiqué que des comportements déviants — racket, certaines formes du vice et du crime — constituent des réactions normales pour ceux qui ne peuvent atteindre par des moyens légitimes le but de réussite financière assigné par la société. C'est donc grâce à des activités économiques criminelles et au soutien des machines politiques corrompues [Bell, 1953] — lesquelles remplissent des fonctions utiles, tant pour les « grosses affaires légales » que pour les « grosses affaires illégales », et récoltent en retour des fonds pour les campagnes électorales — que les immigrants successifs, irlandais, juifs et finalement italiens, installés dans les centres urbains se sont élevés dans l'échelle sociale, intégrés dans la société américaine et ont acquis la respectabilité. L'effet bénéfique des machines politiques et des boss qui ont gouverné les grands centres urbains grâce à un système de corruption

[Greenstein, 1967] a donc fait l'objet d'un large consensus chez les sociologues étatsuniens.

Si, plus tard, la pertinence de ces interprétations a été contestée [Williams, 1981], la grille de lecture fonctionnaliste évaluant les effets sociaux produits par des pratiques en marge des normes institutionnelles a servi de matrice à l'analyse de la corruption et de ses bénéfices dans les pays « sous-développés » — cette dénomination très datée étant utilisée par tous les auteurs, sans qu'ils en aient donné une définition.

Le courant « révisionniste » : développement et modernisation

Dans les années 1960, les processus politiques en cours dans les pays d'Asie du Sud-Est et d'Afrique suscitent l'intérêt des chercheurs s'interrogeant sur le développement politique et la modernisation économique de ces sociétés. Qu'il s'agisse d'étudier les nouveaux États en construction après la décolonisation ou d'autres pays dits du tiers monde, l'approche développementaliste, à l'instar de la tradition évolutionniste et organiciste du XIX^{e} siècle, postule l'inéluctabilité du changement par étapes vers un modèle démocratique représenté par les systèmes politiques occidentaux [Badie, 1988].

Les politistes et anthropologues s'étant confrontés au terrain et y ayant observé l'ampleur de la corruption s'interrogent donc sur son rôle dans le processus de développement [McMullan, 1961]. Pour pouvoir comparer ses effets dans le tiers monde et le monde développé, et dans la mesure où le favoritisme, le népotisme et d'autres comportements ne font pas l'objet de la réprobation sociale dans nombre de pays sous-développés, les auteurs définissent la corruption de manière minimaliste, sans référence juridique, comme l'incitation (d'un fonctionnaire ou d'un politicien) par des moyens impropres (par exemple, les pots-de-vin) à commettre une violation de son devoir. Les « révisionnistes » — qualifiés ainsi parce qu'ils récusent aussi toute posture morale — évaluent la corruption d'un point de vue utilitaire en termes de choix rationnel [Nye, 1967]. Mise en balance avec ses effets négatifs, elle se solde par une fonctionnalité positive dans la mesure où, sous certaines conditions, elle favorise le développement économique et la formation du capital ; par exemple, lorsque les agents économiques s'adressent à la bureaucratie pour contourner les lois, obtenir des autorisations et autres passe-droit, ils accroissent leur efficacité sur le marché [Leff, 1964]. Un constat analogue peut être établi dans le domaine politique sous divers aspects dont Bayley [1966] fait un inventaire, appuyé très partiellement sur des exemples en Inde. Domine toutefois l'idée que les groupes minoritaires et/ou les individus marginalisés, parce que exclus de la possibilité d'accéder au pouvoir, peuvent, grâce à la corruption, bénéficier du système ; par ailleurs, dans la situation transitoire des sociétés sur la voie de

la modernisation, les pratiques traditionnelles d'influence permettent aux nouveaux pouvoirs de s'assurer la loyauté de certains groupes sociaux et finalement aussi d'éviter le recours à la violence.

De son côté, J. C. Scott [1972] développe une analyse beaucoup plus fine appuyée sur des exemples concrets en Asie du Sud-Est. Comparer des pratiques en usage dans des lieux et des situations historiques totalement différents lui semble toutefois un exercice périlleux devant être mené avec précaution. Plutôt que de se prononcer sur les effets bénéfiques ou malfaisants de la corruption, il constate qu'elle est fonctionnelle pour certains groupes lorsque les voies d'accès au système politique formel leur sont fermées pour des raisons idéologiques, ethniques, ou faute d'organisation. Mais si la corruption est un moyen d'influencer des décisions — lors de l'adoption des lois mais surtout lors de leur application —, il convient aussi de déterminer empiriquement « qui y gagne quoi et comment ? ». Pour Scott [1969b], la réponse dépend en grande partie de la nature du système politique et de l'élite politique, ce qu'il met aussi en évidence dans sa comparaison entre les machines politiques américaines et celles, embryonnaires et de courte vie, de certains pays sous-développés. Quelles que soient les fonctions sociales remplies par la corruption dans le processus de développement politique, les chercheurs reconnaissent que, là où elle domine, il est probablement dans l'intérêt de nombre de puissants de conserver ce système assurant le maintien de leur pouvoir, qu'il s'agisse des élites locales [Tilman, 1968, p. 442 ; Scott, 1969a, p. 1154 ; Waterbury, 1973, p. 555] ou des

anciennes puissances coloniales ayant conservé un contrôle décisionnel notamment *via* les entreprises multinationales [Seidman, 1978]. Quant à la corruption telle qu'elle avait cours en Union soviétique, elle pouvait aussi être considérée comme fonctionnelle dans la mesure où, en l'absence de réforme de la structure institutionnelle, elle contribuait au maintien du système [Schwartz, 1979] en mettant « de l'huile dans les rouages », selon la formule de S. P. Huntington [1968].

En accordant une importance particulière à l'institutionnalisation des organisations politiques et des procédures en tant que marqueur du développement politique, Huntington [1965] s'oppose à la confusion entre développement et modernisation, laquelle se manifeste notamment aux niveaux social, culturel et économique dans l'urbanisation, l'alphabétisation, les investissements productifs, l'augmentation du revenu *per capita*. Alors que, en tous lieu et moment historique, l'institutionnalisation du système politique se manifeste dans l'adaptabilité fonctionnelle, la complexité, l'autonomie et l'unité des organisations et des procédures, ce processus de développement politique est réversible, et la modernisation paraît être un des facteurs de son déclin [p. 407]. La corruption, produit de la modernisation, observable dans tous les pays sous-développés, est un indice de ce déclin et de la domination croissante de forces sociales perturbatrices. Elle peut pourtant contribuer au développement politique dans la mesure où, en tant qu'elle permet de satisfaire les demandes de certains groupes sociaux, elle évite leur mobilisation oppositionnelle ; ce faisant, elle renforce l'institutionnalisation

d’organisations comme les partis et sape sa propre raison d’être [Huntington, 1968, p. 71]. Huntington ne s’intéresse pas à la corruption en tant que pratique concrète ; conformément à l’analyse fonctionnaliste, il lui accorde un rôle positif comme substitut à la violence sociale, mais alors qu’il postule que, une fois les organisations institutionnalisées, la corruption doit diminuer, la réalité observable dans les pays développés — et aux États-Unis notamment — dément cette assertion. Si le bilan des coûts et avantages de la corruption reste incertain pour ce qui concerne le développement politique [Nye, 1967], la plupart des auteurs, quels que soient leurs définitions du développement ou de la modernisation économique et les critères à partir desquels ils appuient leurs démonstrations, estiment que la corruption a des effets plutôt bénéfiques dans le processus du changement auquel sont confrontés les pays sous-développés. Le même raisonnement est appliqué, après 1990, à la transition des pays de l’ancien bloc communiste qui effectuent leur mue vers l’économie de marché et la démocratie, et où la corruption se déploie à grande échelle. Comme le note S. Kotkin [2002, p. 395], la théorie de la modernisation refait son apparition et, avec elle, celle de la possibilité d’une fonction positive de la corruption, dont la définition et les critères sont produits par les économistes occidentaux.

Les analyses auxquelles se sont livrés les révisionnistes ont fait l’objet de critiques concernant tant leur méthodologie que leurs conclusions [Ben-Dor, 1974 ; Caiden et Caiden, 1977], émanant en particulier de chercheurs se réclamant de la théorie du

public choice [Kurer, 1993]. Globalement, les économistes considèrent que la corruption a des effets négatifs sur l'activité économique et sur le développement [Shleifer et Vishny, 1993 ; Mauro, 1995 ; Hutchcroft, 1997], mais ce sont surtout ses causes qui les intéressent, notamment parce que la compréhension des ressorts de ce phénomène social et de ses effets sur le bien-être social [Nas *et al.*, 1986] doit permettre de définir les politiques publiques permettant de l'enrayer [Ades et Di Tella, 1997].

À la recherche des causes : approches socioculturelles et institutionnelles

Essayer de comprendre pourquoi des groupes sociaux ou des individus ont un comportement que d'aucuns qualifient de corrompu conduit à s'interroger sur différents types de facteurs sociaux, culturels, institutionnels, économiques qui favorisent ou sont à l'origine de ces pratiques. La diversité des théories explicatives, tributaires des conditions sociales et historiques de leur élaboration, rend compte de la difficulté à saisir scientifiquement un objet aux contours instables.

Déterminisme culturaliste ou logiques culturelles ?

Dans l'enquête de terrain qu'il a menée en 1955 dans un bourg calabrais, E. C. Banfield a voulu mettre en évidence les facteurs essentiellement culturels et moraux qui empêchent la formation d'organismes stables (associations politiques, charitables ou autres) ainsi que tout engagement collectif en faveur de l'intérêt commun, condamnant ainsi cette société jugée arriérée à le rester [Banfield, 1958, p. 8-9]. Il dessine le portrait type d'une société composée d'individus « amoraux exclusivement concernés par la possibilité de maximiser à court terme l'intérêt matériel de la famille nucléaire » [p. 85], indifférents à la loi s'il n'y a pas lieu de craindre une condamnation. L'extrême volatilité des choix politiques, dont il apparaît qu'ils ne sont pas guidés par des préférences idéologiques, conduit à s'interroger sur le rôle de la corruption dans les élections : l'électeur paye par son vote une faveur déjà reçue plutôt qu'une faveur promise, et comme il est certain que ceux au pouvoir — quel que soit leur parti — se servent et sont corrompus, son vote sert surtout à punir ceux qui n'ont pas tenu leurs promesses. Au terme de cette étude, la posture normative de l'auteur l'amène à conclure que le « familialisme amoral n'est pas un état normal de culture » [p. 163] tout comme l'*ethos* de cette société est « quelque chose de transitionnel et, dans ce sens, non naturel » [p. 164].

Ce n'est pas un hasard si un type analogue d'assignation culturaliste est appliqué aux comportements des membres des différents groupes ethniques peuplant les grands centres urbains des États-Unis [Banfield et Wilson, 1963]. Pourtant, ce sont essentiellement les boss et les édiles, n'appartenant pas à

ces mêmes groupes et ne partageant pas le même *ethos*, qui, en répondant aux sollicitations de ces populations, entretiennent ces liens relevant du clientélisme, du patronage ou de la corruption, selon les définitions que l'on donne de ces pratiques.

Pour A. J. Heidenheimer [1970], ces définitions dépendent de la manière dont sont perçus ces différents échanges politiques et les types de loyauté auxquels ils sont associés. Cette perception est fonction des modèles culturels — celui traditionnel fondé sur la parenté, celui du patron-client, celui des machines politiques et celui de la culture civique — auxquels se réfèrent les individus. C'est par rapport aux normes et valeurs qui prévalent dans chacun de ces modèles que certains échanges politiques sont considérés comme acceptables tandis que d'autres paraissent répréhensibles. Partant, trois catégories de corruption peuvent être distinguées : la noire est celle qui fait l'objet d'une réprobation unanime ; la blanche est globalement tolérée ; la grise correspond à une zone où règne l'incertitude quant à la gravité et à la licéité/illicéité des faits, rendant ainsi compte de la relativité des perceptions sur le degré d'acceptabilité et de réprobation que certaines pratiques peuvent susciter [Heidenheimer, 2017]. Cette zone grise est celle où se manifeste le désaccord entre les opinions des différents groupes d'appartenance, et en particulier celles de l'élite politique se réclamant du modèle de la culture civique puritaine par rapport à celles des citoyens ordinaires. Cette analyse, qui s'inscrit dans la lignée des culturalistes ayant tenté de découvrir les ressorts de la corruption politique aux États-

Unis, s'en distingue toutefois par une démarche constructiviste et la réintroduction des élites parmi les acteurs de la corruption. La triple catégorisation de la perception de la corruption reste toutefois peu heuristique et ne permet pas de répondre sociologiquement à la question de savoir quelles sont les causes de la corruption.

Logiques culturelles et corruption

La notion d'économie morale revêt des sens différents selon les objets de recherche auxquels elle est appliquée et les auteurs qui s'y réfèrent [Siméant, 2010]. « Le refus de désenchâsser les rapports d'échange et de production du monde social, et notamment des conceptions morales qui en procèdent partiellement et simultanément leur donnent sens », permet à J.-P. Olivier de Sardan d'analyser le « complexe de la corruption » qui inclut népotisme, abus de pouvoir, délit d'ingérence, etc., d'examiner ce que ces « pratiques ont en commun, les affinités qui les relient, et dans quelles mesures elles s'insèrent dans un même tissu de normes et d'attitudes sociales usuelles » [Olivier de Sardan, 1996, p. 152 et 99].

Six logiques sont à l'œuvre qui produisent des effets sur le complexe de la corruption :

- la négociation/le marchandage ne s'applique pas aux seules transactions commerciales mais porte sur les règles elles-mêmes, l'instabilité des normes tant

juridiques que politiques, leur empilement et le flou qui en résultent étant liés à l'histoire de l'Afrique ;

- le courtage, par lequel un intermédiaire, un médiateur rémunéré, met en relation deux mondes sociaux, est une pratique en usage tant dans les transactions marchandes que dans les transactions non marchandes ; syncrétique, elle trouve son origine dans les périodes précoloniale, coloniale et postcoloniale ;

- le cadeau que l'on donne en remerciement d'un petit service ou comme marque de politesse à ses proches, ses supérieurs ou ses inférieurs fait partie des actes de la vie quotidienne et constitue un devoir moral ;

- le devoir d'entraide s'applique, outre la famille, à l'ensemble des réseaux de sociabilité (et ils sont nombreux) auxquels appartient un individu ; manquer au devoir moral de solidarité à l'égard d'un membre d'un réseau entraîne réprobation et pressions accrues de tous les autres membres du réseau ;

- la logique de l'autorité prédatrice, à l'encontre des précédentes, ne concerne que les détenteurs d'une position de pouvoir pour lesquels la fonction rime avec « droit » d'extorsion, rappelant les usages proprement coloniaux dont les régimes postérieurs ne se sont pas défaits ;

- l’accumulation redistributrice, dont le ressort moral est socialement positif, permet à son titulaire de manifester sa générosité et sa reconnaissance à ceux qui ont pu lui apporter leur soutien. Recyclée de la culture ostentatoire des chefs patrimoniaux précoloniaux, dans un contexte radicalement différent, l’accumulation contemporaine — et le prestige qui en résulte — couplée avec la prédation perdure quel que soit le régime politique.

L’ensemble de ces logiques, « en brouillant les frontières, comme en exerçant une pression permanente sur les acteurs sociaux, ne sont pas sans faciliter l’acceptabilité culturelle de la corruption » [Olivier de Sardan, 1996, p. 109], d’autant plus que la « surmonétarisation » des relations sociales y contribue tout comme l’impérieuse nécessité d’éviter la « honte » qui pourrait résulter de comportements bafouant les valeurs morales de la société concernée. Cette économie morale ne reflète pas une culture traditionnelle [Olivier de Sardan, 2010] ou précoloniale ; elle est syncrétique en ce que « des éléments culturels anciens, transformés et recomposés, se sont incontestablement amalgamés aux éléments hérités de la période coloniale, comme à ceux qu’a produits le temps des indépendances » [Olivier de Sardan, 1996, p. 99].

Quant aux arguments tirés de la culture traditionnelle, des mentalités et des valeurs qui y sont associées, ils ont

évidemment été utilisés dans le cas des pays en développement ; ainsi, les caractéristiques de la société des familialistes amoraux et ses implications sociologiques seraient également applicables « en Indonésie, en Iran, au Nigeria et en Inde, aux Philippines et en Irak » [Eker, 1981, p. 176]. Et, dans la mesure où ces pays ont connu un développement économique rapide lié à l'exploitation de matières premières et que le pouvoir — politique, économique et bureaucratique — y est concentré, la combinaison de ces facteurs avec un code moral ancré dans des valeurs traditionnelles, ne faisant pas contrepoids aux décisions centralisées du gouvernement, serait à l'origine des pratiques de corruption.

Ce déterminisme culturaliste et sa généralisation au tiers monde, ne tenant pas compte des conditions historiques, spatiales et sociales dans lesquelles se déploient localement aussi bien les comportements relevant de la corruption que, de manière plus générale, le rapport aux normes, notamment importées [Thompson et Potter, 1997], ont été progressivement abandonnés au profit d'autres approches.

Recourant à la notion d'économie morale, J.-P. Olivier de Sardan indique qu'il s'agit d'analyser l'« enchâssement culturel de la corruption » et de « mettre en évidence quelques normes sociales ou logiques de comportement largement présentes en Afrique aujourd'hui qui communiquent avec les pratiques de corruption ou influent sur elles » [1996, p. 98]. Cette approche permet de mettre en évidence les logiques qui

« communiquent » avec les pratiques banalisées et généralisées de corruption observables dans nombre de pays africains.

De nombreux travaux résultant d'enquêtes de terrain se réfèrent à la notion d'économie morale pour analyser les rapports des individus aux normes et aux institutions publiques dans différents pays africains [Berman et Lonsdale, 1992 ; Blundo et Olivier de Sardan, 2001 ; 2007 ; Banégas, 2003 ; Hibou, 2011, p. 49-55], sans que la problématique de la corruption soit toujours au centre de l'analyse.

Le système institutionnel en question

La recherche des facteurs facilitant le développement de la corruption dans la sphère publique conduit à examiner les structures institutionnelles des États afin de déterminer celles qui permettent le mieux de limiter les comportements déviants au regard des normes en vigueur. Le principe dominant aux États-Unis, qui postule les bienfaits, du point de vue de la démocratie, de l'État fédéral *versus* l'État unitaire et de la décentralisation *versus* la centralisation, trouve son fondement dans la conception des Pères fondateurs soucieux d'assurer l'autonomie la plus large aux gouvernements des États fédérés, ainsi qu'à toutes les collectivités locales. Si la crainte de l'accaparement du pouvoir explique l'agencement de ces structures, reste à vérifier si cette division du pouvoir ne recèle

pas les germes d'autres dérives. L'enquête menée en 1965 par la Massachusetts Crime Commission sur les affaires de corruption impliquant des membres des organes législatif et exécutif du Massachusetts ainsi que des hommes d'affaires donne l'occasion de s'interroger sur les raisons pour lesquelles la corruption semble désormais affecter davantage les gouvernements fédérés que ceux des métropoles. Pour J. Q. Wilson [1966], deux raisons peuvent être avancées. D'une part, alors que, dans les grandes métropoles, la presse et les associations citoyennes effectuent un contrôle des agissements des édiles, dans les capitales des États situées le plus habituellement dans de petites villes — ce qui n'est précisément pas le cas de Boston, capitale du Massachusetts —, les associations et les organes de presse sont peu nombreux et faibles. D'autre part, à l'étendue des compétences étatiques — construire les routes, réglementer les services publics, délivrer des licences pour l'exercice de nombre de professions, contrôler l'accès aux ressources naturelles, superviser la sécurité industrielle et les programmes de chômage — correspond l'importance des sommes dépensées et des enjeux auxquelles elles sont associées [p. 33]. La structure institutionnelle caractérisée par la division de l'autorité formelle entre de multiples entités, notamment des agences semi-autonomes, et le faible pouvoir dont dispose le gouverneur par rapport aux assemblées législatives ouvrent la voie aux pratiques corrompues. L'étude conduite dans une métropole confirme que les systèmes politiques décentralisés sont plus corruptibles car une multiplicité d'instances détenant

des pouvoirs décisionnels sur des secteurs différenciés peuvent être la cible des corrupteurs ; dans un système fragmenté, il n'y a pas d'autorité centrale pouvant mettre en œuvre une politique honnête [Gardiner, 1970]. Finalement, les conclusions auxquelles aboutissent les travaux sur la corruption dans certains États et municipalités ne diffèrent guère de celles déjà mises en évidence au début du XX^{e} siècle : le système institutionnel facilite le mésusage des fonctions exécutives en les confiant par l'élection à un grand nombre d'individus, pratiquement irresponsables pendant la durée de leur mandat, et agissant sans pouvoir être contrôlés par l'organe législatif [Ford, 1904].

Le point de savoir si certains systèmes ou aménagements institutionnels sont particulièrement propices au développement de la corruption commence au cours des années 1970 à intéresser aussi les économistes [Cartier-Bresson, 1992]. Certains chercheurs [Banfield, 1975 ; Rose-Ackerman, 1978] recourent au modèle principal-agent stylisant la relation entre trois parties pour caractériser la corruption : 1) un agent (un fonctionnaire, un politique) qui sert 2) l'intérêt d'un principal (une collectivité publique) et agit en son nom tout en ayant une marge de pouvoir discrétionnaire, et 3) des tiers qui gagnent ou perdent en fonction de l'action de l'agent ; par ailleurs, il existe des règles normatives dont la violation fait potentiellement encourir des sanctions — un coût — à celui qui les enfreint bien qu'une incertitude puisse demeurer sur leur mise en œuvre elle-même. Enfin, une distinction peut être opérée entre l'individu personnellement corrompu, qui sacrifie

les intérêts du principal pour les siens propres, et celui qui sert les intérêts du principal tout en violant en connaissance de cause des règles juridiques ou éthiques [Banfield, 1975, p. 587-586].

Procédant à un examen des différences structurelles entre les entreprises privées et les organisations gouvernementales et des effets en résultant sur la corruption, Banfield considère que les premières, dont le but est de maximiser leurs profits, peuvent être incitées à corrompre les agents de leurs concurrents, des syndicats et des agences gouvernementales, et qu'elles évaluent les risques encourus de ce fait au regard des gains produits par une corruption réussie. Pour les organismes gouvernementaux, en revanche, peu importe le coût d'une politique visant à prévenir ou éliminer la corruption puisqu'ils ne recherchent pas l'investissement optimal et sont indifférents au fait que les mesures de lutte contre des pratiques illicites puissent être beaucoup plus coûteuses que l'effet des pratiques en question.

Reprenant les arguments déjà avancés dans des écrits antérieurs [Banfield et Wilson, 1963] sur la fragmentation du pouvoir dans les États et les municipalités, l'absence d'autorité centrale et de coordination, le statut des fonctionnaires, Banfield [1975] considère notamment que l'accroissement du champ d'action et l'élargissement des compétences des gouvernements locaux, étatiques et national, ainsi que certaines contraintes imposées réglementairement aux entreprises — la participation des groupes d'intérêt publics à

leurs affaires — ont pour effet d'augmenter les occasions de corruption aux États-Unis. Cette analyse s'inscrit méthodologiquement dans la doctrine utilitariste et libérale de l'école du *public choice*, et dans un courant particulièrement hostile aux interventions des pouvoirs publics.

S. Rose-Ackerman a, quant à elle, une approche plus nuancée. Rappelant que, pour être accessible à une transaction corrompue, « un agent doit nécessairement être dans une position de pouvoir, créée soit par les imperfections du marché, soit par sa position institutionnelle qui lui confère un pouvoir discrétionnaire » [Rose-Ackerman, 1975, p. 187], elle déduit de la formalisation de son modèle que le volume de corruption qui est découvert et peut donc donner lieu à des poursuites judiciaires n'est pas fonction du volume de ressources affectées à la surveillance et à l'application des lois. Elle considère que d'importants moyens doivent être consacrés à ces missions régaliennes, mais sans tenir compte du calcul coût/avantage prôné par Banfield. Par ailleurs, la structure du marché — concurrentiel ou monopole bilatéral — sur lequel opèrent acheteur public et vendeurs privés ou para-publics, combinée avec l'imprécision des directives laissant plus ou moins de pouvoir discrétionnaire aux agents publics, est un facteur qui facilite les occasions de corruption. Celles-ci peuvent être réduites, si ce n'est éliminées, en améliorant la législation ainsi que le fonctionnement des institutions publiques, voire les modes de scrutin en usage pour les élections [Kunicova et Rose-Ackerman, 2005]. Pour R. Klitgaard [1988], la corruption peut être représentée dans la formule *C = Monopoly + Discretion*

— *Accountability* ; autrement dit, un pouvoir discrétionnaire n'ayant aucun compte à rendre, exercé par des personnes privées ou publiques n'importe où dans le monde, fait le lit de la corruption. La combattre implique primordialement d'instaurer la transparence des procédures et d'accroître les sanctions.

Dans la foulée des premiers travaux sur l'économie de la corruption, une vaste littérature économique s'est développée, visant à comprendre à partir de différentes configurations du marché combinées avec la structure des institutions politiques quelles sont les variables explicatives de ce phénomène [Shleifer et Vishny, 1993 ; Ades et Di Tella, 1997 ; 1999 ; Treisman, 2000]. Il en résulte que la rareté des produits dont la bureaucratie contrôle l'accès, à l'instar de la situation existant en URSS avant les années 1990 [Kramer, 1977], l'existence de rente naturelle — le pétrole notamment —, l'absence ou la limitation de la concurrence économique due aux barrières douanières ou au nombre restreint d'entreprises opérant sur le marché, mais aussi la faiblesse démocratique — observable dans les pays en développement dotés d'un gouvernement autoritaire ou en transition [Varese, 1997] — sont considérées comme autant de facteurs favorisant la corruption.

En un mot, davantage de démocratie se traduirait par moins de corruption en raison de l'augmentation de son coût (le risque d'être condamné par une juridiction désormais indépendante) et conduirait les fonctionnaires corrompus à investir davantage dans des activités légales. La validité de ces conclusions

marquées du sceau d'une théorie du choix rationnel a été mise en question [Montinola et Jackman, 2002]. Ces auteurs ont élaboré un modèle empirique spécifiant les effets de la démocratie et du marché sur la corruption en prenant en compte les données de deux périodes distantes de dix ans afin d'évaluer la stabilité de leurs estimations ; sans entrer dans le détail de leurs conclusions, notons qu'elles sont extrêmement nuancées, laissent ouverte la question de savoir si la démocratie et le marché brident ou empêchent la corruption, et récusent l'affirmation réitérée des néolibéraux, selon laquelle un secteur public étendu engendre la corruption.

Dans la mesure où celle-ci ne fait pas l'objet de statistiques dans les pays où elle est pratiquée, les différents travaux comparatifs ont utilisé les indicateurs élaborés par Business International, les rapports annuels sur la compétitivité globale publiés par le Forum économique mondial et, enfin, le classement effectué par Transparency International à partir de l'indice de perception de l'impact de la corruption sur la vie sociale et commerciale dans chaque pays. La pertinence de tous ces indicateurs est discutable [Andersson et Heywood, 2009], car ils sont élaborés à partir d'enquêtes établies en référence au modèle idéologique dominant de l'économie de marché qui ont pour but de recueillir l'appréciation — nécessairement subjective — des sondés sur la propension des fonctionnaires et des élus à abuser de leurs fonctions pour des profits personnels. Les conclusions contradictoires que les économistes faisant usage de ces indicateurs tirent de leurs modélisations ont le mérite involontaire de mettre en lumière la quasi-impossibilité

de découvrir des causes communes, universelles, expliquant le déploiement de la corruption dans des contextes sociaux, économiques et politiques hétérogènes.

La corruption a d'abord attiré l'attention des chercheurs en sciences sociales aux États-Unis, et leurs travaux, s'interrogeant tant sur les effets que sur les causes de ce phénomène social, ont ouvert la voie à une pléthore d'analyses permettant d'affiner les hypothèses de départ, d'en proposer de nouvelles, de confronter leurs résultats contradictoires. Les interrogations sur le développement politique d'une part et sur le développement économique de l'autre, et le rôle — positif ou négatif — qu'y joue la corruption ont conduit à choisir comme terrains d'enquête les États issus de la décolonisation en Asie du Sud-Est et en Afrique ; ce n'est que tardivement que les chercheurs européens se sont intéressés aux agissements corrompus dans leurs propres pays [della Porta et Mény, 1995], en particulier parce que ces derniers ont été le théâtre de nombreuses affaires conduisant à remettre en question l'affirmation selon laquelle les systèmes démocratiques et l'économie de marché sont intrinsèquement indemnes de la corruption.

III / Acteurs et enjeux

Les pratiques de corruption sont loin de se couler dans un moule uniforme, non seulement parce que les acteurs qui s'y livrent appartiennent à des mondes sociaux très divers mais aussi parce qu'ils ne poursuivent pas tous les mêmes objectifs et que les structures d'opportunité éventuellement ouvertes par les systèmes institutionnels sont hétérogènes. Il est remarquable qu'une part importante de la recherche étatsunienne ait délimité son champ d'investigation à la corruption publique définie comme l'« usage abusif — contrevenant aux normes — d'un emploi public pour obtenir un gain privé » (*public office definition*) [Nye, 1967] ou comme le « fait d'être indûment récompensé pour accomplir des actions illégales portant atteinte à l'intérêt public » (*public interest definition*) [Friedrich, 1966] ou encore comme le fait pour un fonctionnaire de considérer son emploi comme un moyen de maximiser ses profits (*market-centered definition*) [Van Klaveren, 1970]. M. Philp [1997], qui a procédé à une analyse rigoureuse de ces définitions et de leur validité conceptuelle, considère que la définition centrée sur le marché n'en est pas une, mais qu'elle consiste en un moyen de comprendre la corruption ; mais il conteste le recours aux méthodes du *public choice* et de manière plus générale aux modèles économiques pour l'analyse politique [p. 443-444]. Quant à la distinction entre l'abus d'une fonction publique et l'atteinte à l'intérêt

public, elle néglige le fait qu'ils sont étroitement liés, ne concernent pas tant ce qu'est la corruption que la façon de déterminer la norme de référence à partir de laquelle identifier la situation naturellement saine dont s'écartent les politiciens corrompus [p. 445]. Si la corruption peut être vue comme un comportement déviant par rapport à des normes juridiques, sociales, éthiques, dont la définition est instable, il importe de comprendre quels sont les ressorts de ces transactions.

De fait, la littérature savante, consacrant l'essentiel de ses analyses à la corruption administrative et/ou politique, se focalise principalement sur les agents publics, les élus nationaux et locaux, les partis politiques, parties prenantes dans des échanges monétaires et sociaux en vue de leur enrichissement personnel et/ou de l'extension de leur influence ou de leur pouvoir.

Toutefois, qu'il s'agisse des corrupteurs ou des corrompus, leur engagement dans ces types d'arrangements ne prend tout son sens qu'au regard de leurs positions sociales, des buts qu'ils poursuivent et des ressources dont ils disposent pour les atteindre. Du citoyen lambda au chef d'entreprise en passant par les partis politiques, les moyens mis en œuvre pour faciliter l'octroi de ce à quoi ils ont droit ou de ce qu'ils espèrent obtenir frauduleusement mettent en évidence la très grande variété des situations et des pratiques qui caractérisent les individus et les organisations. C'est ce que nous donnent aussi à voir les stratégies déployées par les acteurs privés — entreprises commerciales, industrielles, sportives — pour faire prévaloir

leurs intérêts non seulement dans la fabrique des politiques publiques, mais aussi sur le marché afin de neutraliser leurs concurrents et d'augmenter leurs profits.

La corruption administrative

Selon Y. Mény, en France « la chronique de la corruption a été et reste encore celle qui met en cause le petit fonctionnaire », comme en témoignent les cas relevant de la « petite » corruption qu'il cite et dont il considère que le scénario « rappelle des situations de type tiers-mondiste : l'absence d'éthique professionnelle, la patrimonialisation de la fonction, la manipulation des règles publiques comme instrument de chantage au profit d'intérêts privés. Le tout pour arrondir des fins de mois jugées insuffisantes » [Mény, 1992, p. 248-249]. L'objectif de cette remarque est de montrer que l'arbre cache la forêt, la « grande » corruption étant occultée dans le discours officiel, phénomène également constaté plus tard en Grèce, par exemple [Thomi, 2013].

La pratique du pourboire ou de sa sollicitation en vue d'obtenir ou de procurer une faveur, un passe-droit, l'accélération du traitement d'un dossier administratif est un phénomène assez marginal en France et dans la plupart des États environnants ; il s'agit de comportements individuels, généralement dévoilés et sanctionnés, qui ne s'inscrivent pas dans un système où, par

exemple, l'usager du service public et les citoyens les plus démunis socialement n'ont souvent pas d'autres choix que de céder aux sollicitations des fonctionnaires [Olivier de Sardan, 2004]. Ceci étant, dans la mesure où l'usager des services publics en est la plupart du temps un client captif, il offre sous toutes les latitudes aux *street level bureaucrats* [Lipsky, 1980] la possibilité d'abuser de leur pouvoir dans la mesure où ils bénéficient d'une certaine autonomie dans l'appréciation des situations qu'ils traitent.

En revanche, corrompre des échelons supérieurs de l'administration peut constituer un moyen d'empêcher, de différer ou de contourner la mise en œuvre de politiques publiques considérées défavorablement par certains intérêts.

L'usager face aux services publics

Donner de l'argent à un agent public pour obtenir un service et accepter le pot-de-vin, voire l'exiger de l'usager, relèvent pour chacun des acteurs de logiques différentes selon le contexte social et institutionnel dans lequel cet échange prend place. Mais parce que les pratiques corruptives, même si elles sont systémiques dans nombre de pays, opèrent de manière plus ou moins clandestine, les enquêtes de terrain qui permettent d'en rendre compte peuvent être difficiles à mener. Celles réalisées par Transparency International nous informent sur l'ampleur

du phénomène. Ainsi, il apparaît que l'extorsion est fréquemment pratiquée par la police, notamment routière, laquelle se classe en tête des services corrompus dans nombre de pays (*Global Corruption Barometer. People and Corruption : Europe and Central Asia 2016* ; *Latin America and the Caribbean 2019*). Les baromètres de Transparency International rendent également compte des comportements des citoyens expliquant qu'ils considèrent comme courtois, normal parce que attendu, de donner spontanément un « cadeau » notamment pour accéder à certains services publics (état civil, services de santé, par exemple). Comprendre les ressorts des attitudes des protagonistes implique ainsi pour l'anthropologue qui travaille sur un terrain postcolonial de faire abstraction de la distinction État/société civile, propre à l'expérience historique européenne [Gupta, 1995, p. 376].

Les travaux empiriques conduits par Blundo et Olivier de Sardan [2001 ; 2007] mettent en évidence la diversité des formes élémentaires qu'emprunte la corruption administrative, institutionnalisée dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest. Les pratiques de la « gratification », récompensant l'agent qui a bien fait son travail, du « piston », de la « commission » correspondant à un pourcentage du bénéfice ou de l'exemption illicites obtenus grâce à l'intervention du fonctionnaire, de la « rétribution indue d'un service public » dont l'accomplissement est officiellement gratuit, du « tribut » ou « péage » consistant en une extorsion souvent tarifée alors qu'aucun service n'est rendu à l'usager, constituent le quotidien auquel sont confrontés les usagers qui considèrent certaines de

ces pratiques comme relevant des règles du savoir-vivre. La méconnaissance des lois et règlements de la part de nombre de personnes confrontées aux agents des services publics permet à ces derniers d'exploiter cette ignorance et d'en tirer profit. Toutefois, ces transactions ne sont pas à la seule initiative des fonctionnaires : la douane, la police, les corps de contrôle exerçant une activité routinière dans un secteur, comme le transport, côtoient habituellement différents acteurs privés, publics ainsi que leurs intermédiaires respectifs (*brookers*), qui ont intérêt à entretenir de bonnes relations stables avec eux pour pouvoir s'arranger avec leur interlocuteur et « négocier » le tarif d'un passe-droit, de l'accélération d'une procédure, de la suppression d'une amende [Bako-Arifari, 2007 ; Cissokho, 2017]. Ainsi, les relations nouées entre les représentants d'une profession — les chauffeurs des transports en commun — et les différents corps de fonctionnaires auxquels ils ont affaire quotidiennement sont valorisantes aux yeux des premiers tandis que les seconds sont plus réservés dans la mesure où l'indiscrétion sur leurs pratiques risque de nuire à leur statut d'agent de l'État [Cissokho, 2017], alors que leurs échanges permanents de services contribuent au brouillage de la frontière entre le public et le privé.

Lorsque ce genre de pratiques se déploient dans un contexte où les administrés recourent aux services d'un intermédiaire institutionnalisé de l'administration, au statut hybride lorsqu'ils l'ont élu, comme dans le cas du *muhtar* turc — s'apparentant à un maire de quartier —, les « arrangements » en faveur des habitants et les entorses à la loi sont fréquents. Interlocuteur

habituel des habitants, notamment des plus démunis face aux formalités administratives, médiateur en cas de différends, le *muhtar* peut utiliser les pouvoirs dont il dispose au profit des administrés tout en complétant ses faibles revenus et en tentant d'assurer sa réélection [Massicard, 2013].

Ces pratiques du bakchich en « remerciement » d'un service dû ou indu apparaissent aux citoyens de nombreux pays comme le seul moyen d'accéder aux services publics, d'écourter la file d'attente, d'obtenir un document administratif, et elles sont encouragées par les fonctionnaires qui en tirent un bénéfice direct.

L'interaction du fonctionnaire de guichet et de l'usager, et la marge de pouvoir discrétionnaire que possède le premier pour l'application d'une politique publique, observée en France [Dubois, 1999 ; Weller, 1999 ; Siblot, 2006 ; Spire, 2005], sont aussi de nature à faciliter des pratiques de favoritisme dans le traitement des dossiers. Si celles-ci ne résultent pas d'échanges corrompus (du moins la documentation n'en fait pas état), diverses considérations — identité d'origine sociale, de genre, empathie — peuvent conduisent l'agent public à s'arranger avec la règle qu'il est censé appliquer de manière égalitaire.

Contourner l'application des politiques publiques

L'adoption du 18e amendement de la Constitution des États-Unis interdisant de fabriquer, transporter, importer, exporter et vendre de l'alcool a été la source d'une corruption massive dans les institutions publiques afin de contourner cette politique. Au sein même du bureau de la Prohibition chargé de l'appliquer sévissait la corruption et, à travers tout le pays, maires, policiers, douaniers, juges, procureurs ont accepté d'être payés pour fermer les yeux, contourner la loi, voire participer directement aux activités prohibées. La particularité de ce système tient à ce que ce ne sont pas des citoyens ordinaires qui achetaient la protection des agents publics mais les membres d'organisations criminelles s'assurant ainsi, outre le contrôle de l'ensemble du trafic d'alcool, une redoutable influence sur l'administration et les politiciens.

Cet exemple paroxystique de la corruption comme moyen de faire pièce à une politique publique reste sans doute sans équivalent dans son ampleur. La lutte contre la corruption fournit, quant à elle, un cas particulier dans la mesure où sa mise en échec peut résulter de ce qu'elle est confiée à des policiers et des juges eux-mêmes corrompus, entre autres dans certains pays d'Asie [Quah, 2009].

La plupart des situations dans lesquelles l'évitement ou le contournement de l'application de la loi est un enjeu sont plus banales. Ainsi en France d'une loi de 1973 visant à maintenir un équilibre entre le petit commerce et les grandes surfaces grâce à un système d'autorisations permettant l'établissement de ces dernières. Son dispositif « joint aux inépuisables ressources du

code de l'urbanisme permet toutes sortes de marchandages. Certains sont, en apparence au moins, légaux, d'autres sont franchement illicites mais, aussi, beaucoup plus difficiles à mettre en évidence » [Tanguy, 1988, p. 99], grâce à quoi élus, partis politiques et agents territoriaux des communes bénéficient des largesses des promoteurs commerciaux désireux d'installer leurs grandes surfaces.

Dans d'autres situations, faute d'appartenir à des groupes sociaux disposant des ressources politiques leur permettant d'influencer le législateur pour qu'il prenne en considération leurs intérêts sectoriels, des individus et certains groupes dominés utilisent d'autres moyens pour éviter l'application de politiques qui leur sont défavorables ; un paysan peut offrir à un agent public une contribution inférieure à celle de l'impôt foncier qu'il est censé payer ; en Asie, un riche commerçant socialement discriminé du fait de son appartenance ethnique ou religieuse peut corrompre fonctionnaires et politiciens [Scott, 1969a, p. 326-327]. De manière générale, le contournement d'une réglementation fiscale, des contraintes procédurales exigées pour l'obtention de licences, pour la passation de marchés publics peut également être facilité par l'interprétation discrétionnaire qu'en donnent les décideurs ou par un système de dérogations légales [Blundo, 2007].

Cette facilitation, observable à l'échelle planétaire en particulier lorsqu'elle concerne les marchés publics, est le fruit des transactions collusives auxquelles se livrent les entreprises privées et les autorités publiques qui en tirent toutes des

avantages substantiels. Ainsi, quelle que soit la procédure à laquelle est soumise la passation des marchés publics, la concurrence entre les entreprises espérant remporter le contrat est de nature à les inciter à corrompre les responsables de la décision [Prébissy-Schnall, 2020].

Supposés rester secrets, certains de ces différents arrangements sont toutefois de plus en plus fréquemment dévoilés en raison de leur ampleur, lorsque des partis politiques ou des élus en sont *in fine* les commanditaires et les bénéficiaires.

La corruption politique

La forme la plus triviale de la corruption à laquelle peut recourir un politicien consiste à distribuer des espèces sonnantes et trébuchantes aux électeurs dans l'espoir qu'ils votent pour lui ou en remerciement de leur vote. Pratiques rudimentaires ou plus sophistiquées relevant du répertoire du clientélisme électoral, par exemple au Bénin [Banegas, 1998] ou en Argentine [Brusco *et al.*, 2004], leur usage est largement répandu sans nécessairement produire les résultats escomptés.

L'autre versant de la corruption politique concerne les pratiques des partis politiques et des élus en vue d'augmenter leurs ressources ; campagnes électorales coûteuses, importantes dépenses de communication pour les candidats dans un environnement compétitif, maintien des relations avec les

électeurs sont autant d'arguments servant de justification à la mise en place de systèmes de financement occultes permettant de faire face aux coûts inflationnistes de l'accès aux arènes politiques. Si les partis et les élus s'emploient à alimenter les caisses de l'organisation, voire, le cas échéant pour les seconds, leurs cassettes personnelles, leurs partenaires entendent aussi servir leurs intérêts et trouver leur compte dans les transactions auxquelles ils participent.

S'attacher des électeurs

Il ne s'agit pas ici de procéder à une analyse de l'organisation des partis, ni de l'attraction idéologique qui, dans certains d'entre eux, était traditionnellement au fondement de l'engagement des adhérents et militants, mais d'examiner certains des moyens déployés en direction des citoyens pour les inciter à aller voter.

Acheter les votes à Corbeil-Essonne

L'achat des votes implique évidemment que les candidats aux élections disposent de suffisamment de ressources personnelles pour pouvoir en consacrer à cette pratique, comme ce fut par exemple le cas de Serge Dassault. Soupçonné de distribuer des enveloppes à ses électeurs, le maire de Corbeil-Essonne, élu depuis 1995, expliquait que

les prêts et les dons consentis à ses administrés n'avaient d'autre but que de mettre sa fortune au service de ceux qui étaient en difficulté ! Alors que la régularité de son élection en mars 2008 a été contestée en raison de ses dons d'argent « de nature à altérer la sincérité du scrutin », le Conseil d'État a invalidé cette élection en 2009 et prononcé l'inéligibilité pour un an de Serge Dassault. Toutefois, l'affaire était loin d'être finie : cette invalidation ne permettant pas à l'intéressé de se représenter à l'élection municipale consécutive, le candidat de remplacement a bénéficié de son soutien et les électeurs de ses largesses. Si l'achat de votes constitue en France une infraction pénale passible d'emprisonnement, encore faut-il être en mesure de démontrer la matérialité des faits. Après une enquête de quatre ans portant sur les achats de votes et le financement illégal des campagnes municipales de 2007, 2008 et 2010, Serge Dassault a été mis en examen en 2017, mais est décédé en 2018 avant que l'affaire ait été jugée. Son successeur a finalement été condamné en octobre 2020 à quatre ans de prison après que le procureur a démontré l'existence d'un système organisé de corruption ayant duré pendant des années.

Dans un roman paru aux États-Unis en 1930, *Juifs sans argent*, son auteur, Michael Gold, né en 1893, décrit son enfance misérable dans le Lower East Side de Manhattan et relate comment un commerçant prospère du quartier et courtier

politique du Tammany Hall, la machine démocrate, vient convaincre son père d'aller voter deux jours plus tard en lui expliquant combien c'est facile : il suffit d'apposer une croix sous l'étoile, « tu gagneras 3 dollars et tu seras démocrate ». Le père, piloté par un affilié du Tammany Hall, va voter dans trois bureaux, mais, dans le dernier, il reçoit par accident un coup sur le crâne ; il ne votera plus jamais [Gold, 1930, éd. 2018, p. 253]. Une abondante littérature savante analyse la pratique persistante d'achat des votes, son degré d'efficacité d'une part pour aller faire voter les citoyens et d'autre part pour qu'ils le fassent en faveur du parti qui leur a donné de l'argent ou de menus biens de consommation, le principe du scrutin secret empêchant toutefois de vérifier le choix de l'électeur [Heckelman, 1998 ; Nichter, 2008]. En effet, comme l'a montré R. Banégas à propos des électeurs béninois, ceux-ci s'étant adaptés aux règles du pluralisme politique, ils tirent profit de la concurrence entre les partis en acceptant l'argent de tous les candidats, tout en votant librement en fonction d'autres critères et intérêts [Banégas, 2003, p. 428-432].

L'exemple des Philippines montre, quant à lui, une corrélation entre l'achat des votes des électeurs pauvres et une diminution des investissements dans les services publics — santé, éducation — dont ceux dont a été acheté le soutien ont particulièrement besoin. Il s'agit là de stratégies, également observées en Inde, mises en œuvre par les partis de droite, qui favorisent plus volontiers les intérêts des élites, mais qui profitent surtout du fait que les plus démunis, qui ignorent

aussi la valeur des services de santé, préfèrent disposer immédiatement d'argent [Khemani, 2015].

Les partis et/ou leurs élus peuvent également recourir à d'autres moyens pour s'attacher les électeurs, par exemple en octroyant de manière frauduleuse des aides publiques à des personnes ne remplissant pas les conditions permettant d'y avoir droit. Les dérives observées dans certaines municipalités andalouses ne sont qu'un exemple parmi d'autres où, pour renforcer le lien clientélaire avec les électeurs potentiels, les plus défavorisés économiquement, l'utilisation abusive des fonds publics signe le basculement dans la corruption. Quant au citoyen, apolitique et dépendant des aides accordées au niveau local, il estime que leur obtention dépend des niveaux supérieurs du gouvernement et vote en conséquence pour le parti au pouvoir [Robles-Egea et Aceituno-Montes, 2012].

Financer les partis et les campagnes électorales

Une multitude d'affaires, à travers la planète, donnent à voir des partis politiques à la recherche de financement, misant sur la générosité spontanée ou plus contrainte des entreprises espérant tirer bénéfice de leurs largesses, voire de gouvernements ou officines étrangers prêts à mettre la main à la poche pour assurer leur influence politique, comme ce fut le

cas pendant la guerre froide aussi bien du côté soviétique que du côté américain. L'ampleur de cette course aux moyens financiers conduit à s'interroger sur les coûts de la vie politique, des scansions de la démocratie incarnées dans les campagnes électorales, et sur les moyens utilisés pour y faire face. Les possibilités dont disposent les partis et les candidats pour se financer auprès des particuliers et surtout des entreprises sont extrêmement variables selon les États : de la très large liberté caractérisant les États-Unis [Clawson, 2001] — renforcée par les interprétations produites par la Cour suprême depuis 2010 — à l'encadrement strict du montant des dons et de la qualité des donateurs, en passant par un financement public combiné avec d'autres sources, comme en Allemagne, les cas de figure sont innombrables. Ainsi, en France, le financement des partis et des campagnes électorales n'était pas encadré jusqu'aux lois de 1988 et 1990 ayant autorisé les dons des personnes morales, imposé leur publicité et, point le plus important, institué le financement public des partis ; toutefois, à partir de 1993, le système a été modifié et, en 1995, interdiction est faite aux personnes morales (à l'exception des partis) de financer candidats et campagnes électorales [Phélippeau, 2015]. Les dispositions législatives précoces ou tardives, essentiellement changeantes, qui jalonnent au fil du temps l'histoire du financement de la vie politique, sont loin d'assurer partout une certaine égalité entre les candidats aux élections en imposant, entre autres, le plafonnement de leurs dépenses, la transparence de leurs comptes et l'origine de l'ensemble des dons [Doublet, 2012]. Mais, quelles que soient les

règles, les possibilités de les contourner demeurent ; en conséquence de quoi le régime juridique auquel est soumis le financement des partis et des campagnes semble importer assez peu, seule l'interdiction de financement par les entreprises compliquant la situation de certains candidats. Néanmoins, grâce aux arrangements largement en usage à l'occasion de la passation des marchés publics dans les collectivités territoriales françaises, les élus locaux ainsi que les fonctionnaires — leurs complices actifs ou passifs [Chagnollaud et Ravenel, 1995, p. 51-58] — ont pu abonder les caisses de leur parti, voire s'enrichir personnellement.

La question qui nous intéresse ici est de savoir ce que la contribution financière des personnes morales — entreprises et groupes d'intérêt — fait à la politique et, plus précisément, quels sont les motifs de la générosité des entreprises. Faire gagner les élections aux candidats ayant avec elles une proximité idéologique, obtenir des marchés publics, influencer la prise de décisions législatives ou réglementaires constituent d'importants enjeux. En eux-mêmes, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs ne relèvent pas de prime abord de pratiques corrompues ; ils forgent un lien de réciprocité, un rapport de dépendance entre le parti bénéficiaire et son bailleur de fonds. Un coup d'œil sur les entreprises qui, en France lorsque cette pratique était autorisée, ont consenti des dons aux partis en 1994 informe sur une forme d'assurance anticipée couvrant les résultats électoraux à venir. Il est en effet notable que la majorité des entreprises aient donné à presque tous les partis — exception faite du Front national — des

montants plus ou moins différenciés selon l'organisation politique bénéficiaire. Les dons accordés par les grandes entreprises de BTP au Parti communiste français, à la tête, à l'époque, de nombreuses collectivités territoriales, démontrent que, en tant que gros « consommateur » de marchés publics, le PCF ne pouvait pas être négligé [François et Sauger, 2006, p. 236-238]. En Allemagne, où, en vertu d'une loi de 1994, le financement public ne peut excéder celui émanant de sources privées, ouvrant ainsi un large espace à la générosité des entreprises, le fait que ces dernières versent les montants les plus importants au(x) parti(s) au pouvoir indique qu'elles en attendent quelque chose de concret en retour [von Alemann, 2001].

Le plus habituel consiste pour les entreprises à obtenir des marchés publics grâce au versement d'importants pots-de-vin au(x) parti(s) au pouvoir et à leurs dirigeants. De la Lockeed Corporation, constructeur américain de l'aéronautique, qui, au début des années 1960, vend ses avions en corrompant en Allemagne Franz Josef Strauss, le président de la CSU, en Italie des ministres démocrates-chrétiens et socialistes, et au Japon deux ex-Premiers ministres libéraux-démocrates, jusqu'à Odebrecht, l'entreprise brésilienne de construction qui a financé les campagnes électorales, ces dernières années, des dirigeants d'au moins douze pays, ces cas emblématiques s'inscrivent dans une longue liste de pratiques ayant été démasquées et sanctionnées ; de moindre envergure mais selon le même principe, en 1998, Serge Dassault rétribue le Parti socialiste belge pour obtenir un contrat de modernisation des

équipements de ses avions de combat ; il est condamné pour corruption à deux ans d'emprisonnement avec sursis par la justice belge [Lascoumes, 1999, p. 69-81].

Enfin, les partis peuvent ériger la corruption en véritable système, comme en Italie [Vannucci, 1997]. Les nominations à de très nombreux postes, notamment à responsabilités — dans les entreprises et dans l'administration publiques à tous les niveaux, national et locaux, de l'État —, étant entre les mains des « hommes politiques d'affaires » [della Porta, 1995], les bénéficiaires des emplois peuvent alimenter les caisses de leur parti (et leur propre cassette) grâce aux dessous-de-table et autres pots-de-vin correspondant aux différents types d'appels d'offres auxquels répondent les entreprises. Dans ce système réticulaire de corruption généralisée (révélé par les enquêtes judiciaires *Mani pulite* — « Mains propres » — qui débutent en 1992), les liens frauduleux entre politiques, administrateurs et acteurs économiques contribuent à entretenir sous diverses formes le clientélisme politique des partis au pouvoir — socialiste et démocrate-chrétien dans les années 1970 — aux dépens des finances publiques lourdement grevées par l'accroissement des coûts sans lien avec la poursuite de l'intérêt général [della Porta et Vannucci, 2017].

Instituées par les partis qui en sont les garants, profitables à tous les acteurs qui maîtrisent les règles de ce jeu illégal et occulte auquel ils participent, ces pratiques n'ont plus pour finalité le seul financement des partis mais bien le maintien des positions acquises et de la rente qu'elles procurent. Ces

dernières peuvent, par ailleurs, être consolidées grâce à l'adoption de lois et de règlements favorables aux intérêts des parties impliquées dans ces échanges corrompus [Farinella, 2015].

La corruption, un instrument au service du secteur privé

À côté de la corruption politique institutionnalisée organisée dans le cadre de réseaux relationnels [Cartier-Bresson, 1997], on observe le même brouillage des frontières entre intérêts public et privé [France et Vauchez, 2017] en étudiant les moyens dont se servent les entreprises pour être le mieux entendues par les pouvoirs publics ou pour être dans la meilleure position sur le marché face à leurs concurrents.

Intérêts privés contre intérêt public

Pour les entreprises et les groupes d'intérêt ou les consultants qui, sous le terme « lobbies », en assurent la représentation auprès des pouvoirs publics nationaux ou européens, peser sur les décisions de politique publique, en particulier lorsqu'elles pourraient avoir pour effet de menacer leur position sur le

marché et/ou d'augmenter leurs coûts de production en raison de nouvelles contraintes, constitue un enjeu de première importance. Il s'agit donc pour eux de convaincre les décideurs publics en démontrant, preuves à l'appui, le bien-fondé des positions qu'ils soutiennent. Démontrer, par exemple, l'innocuité du tabagisme, de l'amiante, du glyphosate sur la santé offre depuis de nombreuses années un champ fertile pour des pratiques douteuses auxquelles des experts scientifiques stipendiés contribuent [Horel, 2018]. La publicisation des *Tobacco Papers* et des *Monsanto Papers* — parmi beaucoup d'autres — offre désormais un vaste matériel disponible pour l'étude des mauvaises pratiques mondialisées auxquelles se livrent industriels et lobbies, avec l'éventuelle collusion des décideurs politiques ou administratifs.

Le phénomène de la captation de la réglementation (*regulatory capture*), et donc de ceux qui la produisent — qu'il s'agisse des ministères ou des agences indépendantes chargées de réglementer l'activité de certains secteurs ou de mettre en œuvre une politique publique —, par les groupes d'intérêt relevant de leur juridiction a été théorisé du point de vue économique par G. J. Stigler. Bien qu'il n'utilise jamais le terme « captation », il montre comment, sous l'influence d'entreprises ou d'individus, « la réglementation est acquise par l'industrie et conçue et effectuée d'abord pour son bénéfice » [Stigler, 1971, p. 3]. Ces réglementations gouvernementales concernent préférentiellement les subventions, le contrôle de l'entrée de concurrents sur le marché, les produits de substitution et la fixation des prix. Quant au prix à payer aux décideurs, il

correspond aux besoins des partis qui soutiennent les mesures en question : d'une part, leurs ressources financières qu'alimentent les contributions pour les campagnes électorales et, plus indirectement, des emplois fournis à des personnes travaillant pour le parti ; d'autre part, les votes favorables des membres des industries concernées [p. 12].

Ces collusions licites entre monde des affaires et gouvernants, habituelles aux États-Unis, alimentent les critiques des économistes néolibéraux opposés à toute intervention étatique dans la sphère économique [Rubin, 2016]. Elles sont au fondement du capitalisme de connivence — *crony capitalism* serait mieux traduit par « capitalisme de copinage » — dont les pays d'Europe de l'Est [Hellman et Kaufmann, 2001] et la Russie en particulier [Aslund, 2019], la Chine [Pei, 2016], l'Inde [Jaffrelot, 2018] et depuis longtemps le Japon [Soukup, 1963] constituent parmi bien d'autres des exemples topiques. Ces connivences servent les intérêts tant des hommes d'affaires, dont les entreprises bénéficient de la protection étatique *via* la réglementation, que des dirigeants politiques profitant de leurs largesses au détriment de l'intérêt général.

Réseaux d'influence aux États-Unis

L'influence des groupes d'intérêt — sa raison d'être, ses destinataires et son efficacité — sur les prises de décisions réglementaires et sur le vote des lois a fait depuis longtemps l'objet d'une abondante littérature notamment nord-américaine [Walker, 1983]. Plus récemment, l'analyse

du réseau Koch, dirigé par les milliardaires américains Charles G. et David H. Koch, finançant des *think tanks*, des associations, des comités électoraux du Parti républicain, a mis en évidence la diversité des ressources mobilisées depuis les années 1990 en vue de favoriser les orientations les plus extrémistes du Parti républicain et de soutenir ses candidats aux élections tant locales que nationales pour qu'ils mènent notamment des politiques bridant les syndicats de travailleurs, réduisant les impôts et les dépenses sociales, limitant les réglementations gouvernementales [Skocpol et Hertel-Fernandez, 2016]. En dépensant des sommes considérables en vue d'un retour sur investissement à très forte connotation idéologique, l'objectif des frères Koch et de la nébuleuse qu'ils financent est bien de peser sur les décisions gouvernementales et le vote des législateurs, procédant ainsi à la captation de l'État.

Les groupes d'intérêt, leurs caractéristiques sociologiques, leurs répertoires d'action [Offerlé, 1998 ; Courty, 2006 ; Courty et Michel, 2012 ; Robert, 2017], parmi lesquels la fabrique d'expertise et les stratégies d'influence dont use par exemple le Medef en tant que représentant du patronat [Offerlé, 2013, p. 272-284 et 302-307], constituent un important champ de recherche dans lequel les pratiques ayant cours dans les institutions européennes tiennent une place de choix. Ainsi, Laurens [2015] a démonté la mécanique des relations qui se

sont institutionnalisées au fil du temps entre la bureaucratie bruxelloise et les représentants des intérêts patronaux, ces derniers visant « à orienter à [leur] profit des ressources bureaucratiques et juridiques utiles à la compétition commerciale » [p. 128] pour assurer le maintien de leur position dans le champ économique. En raison de la concurrence que se livrent les entreprises — au sein ou hors d'un même secteur d'activité — et leurs lobbyistes, les ressources en expertise dont elles disposent constituent un atout majeur pour faire prévaloir leurs points de vue dans les arènes européennes. Par exemple, l'Agence chimique européenne, chargée dans le cadre du règlement REACH (Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques) d'autoriser la mise sur le marché de substances chimiques, décide des autorisations au vu des informations fournies par les industriels ; ceux-ci s'appuient sur les travaux de leurs toxicologues qui développent des argumentaires savants favorables aux intérêts patronaux [Laurens, 2015, p. 375-385]. Il ne s'agit là que d'une des armes du vaste arsenal qu'utilisent, dans le monde, les entreprises avec la complicité de scientifiques pour empêcher que ne soient prises des décisions publiques contraires à leurs intérêts commerciaux ou, au contraire, en susciter qui leur soient profitables [Horel, 2018].

Alors que, en soi, l'activité des lobbyistes ne relève pas du champ de la corruption, il est légitime de se demander si les individus payés pour susciter des controverses scientifiques, produire des articles dans des revues pseudoscientifiques, concourir à la désinformation, etc. [Horel, 2018, p. 110-127]

n’ont pas scellé un pacte de corruption avec ceux qui les emploient. Ils sont en effet rémunérés pour agir, en contradiction avec le principe de probité scientifique, afin de permettre à leurs employeurs d’obtenir des avantages indus sur le marché au détriment de la santé publique, de l’environnement ou de tout autre intérêt public. La probité des experts est d’ailleurs mise en question [Hauray *et al.*, 2021] et peut être sanctionnée lorsqu’ils exercent en même temps leur activité professionnelle principale dans le secteur public et ignorent le conflit d’intérêts au profit de la confusion de leurs intérêts, à l’instar du docteur Aubier, condamné en juin 2017 [Horel, 2018, p. 148-149].

Tout est bon pour assurer sa position sur le marché

Dans une économie de marché caractérisée par une concurrence exacerbée, les entreprises utilisent divers moyens frauduleux pour tenter de « doubler » celles avec lesquelles elles sont dans la compétition la plus directe et s’assurer une part de marché à la hauteur de leurs ambitions. Comme nous l’avons indiqué précédemment (voir chapitre II), certains auteurs considèrent que la recherche de la maximisation du profit incite à corrompre les agents d’autres organisations, à savoir les concurrents, les syndicats, sans parler des agences gouvernementales [Banfield, 1975, p. 594].

Parmi les pratiques corruptives auxquelles peuvent recourir les agents économiques privés entre eux, certaines ne se distinguent pas de celles pouvant être mises en œuvre dans les relations avec les acteurs de la sphère publique : par exemple, des cadeaux et autres avantages en nature ou faveurs consentis pour obtenir un marché. L'enquête du FBI concernant des prescriptions abusives de médicaments opiacés aux États-Unis a montré que le laboratoire fabricant l'antalgique mis en cause payait médecins, pharmaciens et infirmiers pour qu'ils le prescrivent, le vendent ou l'utilisent, au détriment de la santé publique.

Dans la liste des buts poursuivis par les corrupteurs [Argandona, 2003, p. 255-256], notons entre autres ceux qui visent à faire chuter le cours des actions en Bourse d'un concurrent grâce aux informations recueillies auprès de ses employés dûment récompensés.

La libre concurrence constituant la règle d'or de l'économie de marché, elle doit être protégée contre les atteintes que peuvent lui porter les agents économiques ; au premier rang de ces atteintes figurent les ententes illicites sanctionnées aux États-Unis depuis le *Sherman Act* de 1890, en France, dans l'Union européenne en vertu de l'article 85 du traité de Rome. Les ententes consistent, pour les entreprises qui y participent, à fixer un prix uniforme, par exemple, au litre d'essence vendu dans les stations-service, ou au mètre cube d'eau payé par les particuliers, ou à se mettre d'accord pour qu'une seule entreprise soumissionne auprès d'un marché public tandis que

les autres y renoncent ou acceptent de faire une offre à un prix supérieur, ce qui conduit à leur élimination. De telles pratiques pourraient être considérées comme relevant de la corruption dans la mesure où ces arrangements impliquent nécessairement du donnant-donnant.

En réalité, le régime juridique prévu par le droit civil auquel sont soumises les ententes illicites est totalement distinct de celui des faits de corruption qui relèvent quant à eux du droit pénal, en France comme ailleurs. Cette différence entre les types de sanctions encourues dans l'un ou l'autre cas met en évidence l'impensé de la corruption entre agents économiques privés. Le profit, but des entreprises, et le principe de la libre concurrence sont les pierres angulaires du système de marché, elles n'entrent en contradiction que lorsqu'il est porté atteinte à la seconde ; dans ce cas et selon les circonstances, les agissements d'une/des entreprise(s) dont la conduite est découverte peuvent conduire au paiement de fortes amendes.

« Fluidifier les relations sociales »

Découverte en 2007, la distribution d'enveloppes alimentées par une caisse noire de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), puissante fédération du CNPF/Medef, a-t-elle seulement servi à financer des partis, des hommes politiques, un fonds antigrève pour les entreprises, mais aussi à fluidifier les rapports sociaux, autrement dit à « acheter » des syndicats de salariés afin de limiter les oppositions, en particulier lors des négociations

intersyndicales [Offerlé, 2013] ? Selon les dirigeants de l'UIMM, ces pratiques avaient pour but de favoriser le dialogue social et finalement devaient être considérées comme profitables à l'intérêt général. L'importance des retraits en liquide effectués sur les comptes bancaires de l'UIMM conduit finalement, en septembre 2007, à l'ouverture d'une enquête judiciaire. Le président de l'UIMM affirme que les syndicats, dont il refuse de révéler les noms, étaient les bénéficiaires de ses largesses, ce que contestent toutes les organisations syndicales. En 2014, à l'issue du procès correctionnel, en l'absence de preuves formelles de ces pratiques, les dirigeants de l'UIMM sont condamnés pour « abus de confiance et travail dissimulé » à des peines de prison et des amendes, qui sont allégées par la cour d'appel l'année suivante.

À bien des égards, cette affaire est exemplaire du fonctionnement de la corruption — innommée lorsqu'elle concerne des personnes ou des organisations privées — en ce que les partenaires de ces échanges occultes respectent la loi du silence/de la dénégation, effacent toutes preuves de leur collusion et des profits qu'ils ont respectivement pu en tirer.

Si les ententes restent exclues du champ de la corruption entre personnes privées, celle-ci fait désormais l'objet d'incriminations pénales, conformément aux recommandations des organisations internationales (voir chapitre v). Cette

évolution est essentiellement due à la prise de conscience que l'argent sale lié à des activités criminelles emprunte des réseaux de corruption privés pour son blanchiment que les banques ont l'obligation de traquer depuis les années 2000 [Favarel-Garrigues *et al.*, 2009].

Quels que soient les acteurs — individus ou organisations —, la recherche réciproque d'un gain, dont la nature est variable, constitue l'enjeu essentiel des transactions collusives auxquelles ils se livrent.

D'un point de vue théorique, il importe peu que ces agissements fassent l'objet d'une définition légale et, partant, d'une possible sanction judiciaire. Pour les protagonistes, privés ou publics, les intérêts particuliers que chacun d'eux poursuit constituent le ressort de leur action, nonobstant tout autre type de considération. Toutefois, quels que soient les acteurs, leur position sociale, leur profession, la forme que prennent leurs échanges corrompus, le risque d'un dévoilement de leurs pratiques ne peut jamais être écarté, comme l'attestent les révélations de plus en plus fréquentes livrées à l'opinion publique.

IV / Opinion publique et tolérance face à la corruption

Les faits de corruption, qu'ils concernent des partis, des hommes politiques, des fonctionnaires, des entreprises privées, des organisations sportives, ne sont généralement connus du public que lorsqu'ils sont dévoilés dans la presse, à la suite d'investigations judiciaires ou journalistiques. À l'instar d'autres comportements contrevenant aux normes sociales et/ou juridiques, objets de fuites et de divulgations, l'exposition publique de ce type de faits peut aussi bien produire du scandale qu'être considérée comme une information relativement banale, n'appelant que quelques réactions indignées sans susciter de mobilisations [de Blic, 2000 ; Lascoumes, 2016].

Ce qui conduit à s'interroger sur les agents du dévoilement et sur les conditions dans lesquelles celui-ci peut produire des effets. Le public, dont l'opinion est la cible à atteindre, est-il sensible aux révélations et en tire-t-il des leçons, notamment au moment de voter, lorsque les partis, les élus sont en cause ? De manière plus générale, peut-on établir un lien entre le degré de tolérance à l'égard de ces phénomènes et les attitudes consécutives du public ? Ainsi, la désaffection des électeurs boudant les urnes constitue-t-elle un indice du manque de

confiance des citoyens dans les élus en raison de la corruption dont ils sont suspectés ?

La médiatisation des scandales de corruption

« La corruption est devenue un sujet de société récurrent dans la quasi-totalité des pays de la planète, y compris dans les pays démocratiques développés. Partout où la liberté d'expression existe, ces transactions occultes sont une nouvelle source d'intérêt pour les médias, qui dévoilent et labellisent comme des scandales ces phénomènes jusqu'alors souvent tolérés. Pourtant, la corruption n'est pas synonyme de scandale : l'une peut aller sans l'autre et inversement » [Cartier-Bresson, 2000a, p. 10].

En effet, pour quotidienne qu'elle soit sous toutes les latitudes, elle n'est l'objet de scandales que de manière assez marginale par rapport à d'autres « affaires » livrées au public, qu'elles soient financières ou sexuelles. L'intérêt que portent les « dénonciateurs », les journalistes à révéler des faits considérés comme scandaleux d'un point de vue moral, social ou légal est à la mesure de l'importance de la transgression en cause, du statut des protagonistes, des enjeux politiques ou commerciaux, de l'indignation que peuvent provoquer ces manquements à la probité et des dommages qu'ils peuvent engendrer.

Le journaliste-justicier n'est pas à proprement parler une figure nouvelle [Lemieux, 2001] : dans des contextes professionnels, économiques et sociaux profondément modifiés, des *muckrakers* étatsuniens du début du xx^{e} siècle aux journalistes d'investigation contemporains, la mise à nu de ce qui est caché et moralement répréhensible apparaît comme une constante dans l'exercice de l'activité des médias. Ce qui implique d'avoir accès à des sources permettant le recueil des faits, de s'assurer de leur exactitude, de leur pertinence et de leur qualité afin que leur révélation au grand jour soit crédible. Les données informatiques constituent désormais une mine d'informations de grande envergure pour les hackers/lanceurs d'alerte qui permettent au public de connaître les turpitudes des gouvernants, des hommes d'affaires, des entreprises ; dans un autre registre, la construction de bases de données visant à croiser différents types d'informations fait l'objet d'un investissement majeur par des journalistes et des associations citoyennes « en tant que forme permettant la mise en visibilité des scandales » [Parasie, 2013, p. 130]. Aux États-Unis, par exemple, la Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC), une association à but non lucratif, collecte une masse de données fédérales mises ainsi à disposition du public et des chercheurs [Cordis et Milyo, 2016].

Si les scandales — quel qu'en soit l'objet — font vendre la presse à sensation et autres tabloïds, quel est l'impact sur le public des révélations portant sur la corruption des hommes et femmes politiques ?

Des muckrakers aux lanceurs d'alerte

Aux États-Unis, à la fin du XIX^e^ siècle, la corruption fleurit : elle alimente les caisses des partis, grâce à un échange permanent de « bons procédés » entre les magnats de l'industrie et les membres du Congrès délivrant par exemple les autorisations nécessaires au développement des chemins de fer [Debouzy, 1972, p. 133-135]. Quant aux partis, ils mettent en place le *boss system* (voir chapitre II) leur permettant de s'assurer le vote de l'électorat défavorisé des villes qu'ils administrent. Le journalisme de dénonciation, dont Steffens est l'un des précurseurs, s'attache, en procédant à des enquêtes de terrain approfondies, à révéler les ressorts de la corruption, les dangers qu'elle fait peser sur la démocratie. La visée teintée de moralisme des *muckrakers* s'inscrit dans un mouvement plus large de critique sociale, de critique des mœurs de la vie publique et de l'administration marqués par une corruption généralisée depuis la présidence d'Ulysses Grant. Mais le caractère novateur de leur travail tient aussi à sa méthodologie, c'est-à-dire à l'investigation précise des faits sur le terrain — par exemple dans les six villes enquêtées par Steffens en 1902 —, permettant de démonter la mécanique du système de corruption. Soixante-dix ans plus tard, c'est aussi au travail d'investigation de deux journalistes du *Washington Post* que l'on doit la révélation des faits constitutifs du scandale du Watergate conduisant le président Nixon à démissionner en 1974.

À l'inverse, en France, le scandale de Panama est déclenché en 1892 par la dénonciation d'une centaine de parlementaires qui auraient été « achetés » par la Compagnie universelle du canal interocéanique de Panama, afin que soit autorisée l'émission d'un emprunt obligataire devant lui éviter la faillite. *La Libre Parole*, le virulent journal boulangiste et antisémite d'Édouard Drumont, dévoile l'affaire, mais l'information ne résulte pas d'une enquête menée par ses journalistes ; elle émane d'un député du Parti radical qui fournit à l'organe de presse les noms de ses collègues impliqués, dont certains appartiennent au même parti que lui, mais contre lesquels il estime avoir à prendre une revanche politique [de Blic, 2005]. Plus récemment, à propos de l'« affaire Médecin » — du nom du maire de Nice de 1966 à 1990 —, A. Garrigou a montré comment la divulgation des transgressions, qui résultent de la structure du système clientélaire, « procède de calculs rationnels sur l'opportunité de dévoiler » [Garrigou, 1992, p. 27] et peut émaner « de l'intérieur du groupe intéressé à la déviance dans la mesure où une compétition interne y naît et sépare les bénéficiaires satisfaits et les insatisfaits » [p. 26]. Un constat analogue est fait au Japon où les politiciens sont les acteurs des dénonciations, « dévoilent publiquement les tares du système et font chorus avec les médias et l'opinion » pour réclamer les réformes qui moraliseraient la vie publique [Bouissou, 2002]. Cet usage politique de la dénonciation est particulièrement prisé dans les régimes autoritaires ; le contrôle de la presse par le pouvoir permet à ce dernier de publiciser la turpitude des

corrompus et de valoriser la lutte qu'il mène contre eux [Favarel-Garrigues, 2018].

Autrement dit, la presse, dans un premier temps, n'est que le vecteur d'informations qui lui ont été transmises par ceux qui se saisissent de l'opportunité de faire advenir un scandale qui servira, le cas échéant, leurs propres intérêts. Étant destinataires d'une « fuite » ou d'une information — quelles que soient les visées des informateurs qui souhaitent généralement rester dans l'ombre —, les journalistes entament leur travail d'investigation et de vérification, permettant de dénouer les fils des pratiques douteuses auxquelles se livrent divers acteurs et de les mettre sur la place publique.

L'extrême complexité du processus permettant au scandale de produire des effets peut être illustrée, en France et de manière plus dramatique en Italie [Rayner, 2005], par les affaires politico-financières des années 1980 et du début des années 1990. La mise au jour, en France, d'un système de fausses factures, établies par les agences locales de la société Urba à ses clients, afin d'abonder les caisses du Parti socialiste a été jalonnée de bien des péripéties, d'importantes prises de risque par les magistrats et a finalement ouvert la voie au traitement judiciaire de nombreuses affaires politico-financières [Roussel, 2002a]. Dans la mesure où la menace de sanctions disciplinaires pesait sur les juges d'instruction qui, les premiers, se sont lancés dans des investigations touchant les partis et les hommes politiques, l'enrôlement des médias pour leur cause les

protégeait — jusqu'à un certain point — des velléités du pouvoir d'entraver leurs enquêtes.

En publicisant le travail de la justice mené à l'encontre d'acteurs dont les pratiques sont condamnables et *in fine* condamnées par un tribunal, la presse ne se livre pas tant à des investigations qu'elle sert de porte-voix à ceux que leur profession n'autorise pas à s'exprimer à toutes les phases procédurales, mais qui fournissent des informations [Marchetti, 2002]. Qu'il s'agisse de la presse à sensation, de la presse d'opinion ou du journalisme d'investigation, tous peuvent avoir des intérêts commerciaux, idéologiques, stratégiques, voire moraux — au sens où la recherche de la vérité est, pour certains d'entre eux, un impératif catégorique — à révéler des faits de nature à compromettre la réputation de probité de leurs auteurs — politiques, hommes d'affaires, firmes — et la distance qu'ils entretiennent avec les normes.

La vision des libéraux selon laquelle la presse joue un rôle de chien de garde des institutions démocratiques en assurant la transparence de l'action des gouvernants, si elle est largement soutenue par les journalistes nord-américains, est appréciée de manière plus nuancée par leurs confrères d'Europe et d'ailleurs [Norris, 2014 ; Charron, 2009]. Il est en effet notoire que les entreprises de presse comme les journalistes n'échappent pas au risque d'être « achetés » par les gouvernements ou/et les intérêts financiers [Garraud, 1999, p. 136-137 ; Doig et Wilson, 1995] : ainsi, lors des scandales politico-financiers qui jalonnent en France le tournant du XX^{e} siècle, la dénonciation de pratiques

vénales de la presse a conduit la profession à adopter des règles de déontologie [de Blic, 2005].

Dénoncer la corruption ou les conflits d'intérêts n'entraîne pas nécessairement l'effet que les dénonciateurs, quel que soit leur statut, en attendent, à savoir la scandalisation ; en effet, la « jouabilité » de la dénonciation dépend de divers facteurs relatifs au contexte, aux acteurs, aux soutiens dont ils disposent et aux mobilisations qu'ils peuvent engendrer, comme cela a été montré, par exemple, à propos de la révélation des agissements corrompus de la Fédération internationale de football [Rayner et Bayle, 2018]. Les lanceurs d'alerte voulant faire connaître au public les pratiques auxquelles se livrent les entreprises au sein desquelles ils travaillent, qu'il s'agisse de la collusion entre les laboratoires pharmaceutiques et les autorités officielles de contrôle des médicaments ou des comptes cachés dans les paradis fiscaux, connaissent des difficultés à se faire entendre, sans parler des risques, s'ils ne bénéficient pas de soutiens notamment dans les médias.

Faire advenir un scandale implique que, dans une configuration d'acteurs donnée, puisse être établi un rapport de force favorable à la réception de l'information par le public. Faire connaître les comportements relevant de la corruption des élus, des partis, des entreprises, de leurs dirigeants ou de leurs salariés ne porte à conséquence que lorsque ceux qui sont désignés à la vindicte publique ne disposent pas des moyens de se prémunir contre ce type d'attaque ou si, la justice étant saisie, les manœuvres médiatiques des corrompus sont

déjouées, comme dans les affaires impliquant Monsanto. Quant à l'opinion publique désormais soumise à une considérable quantité d'informations, vraies ou fausses, véhiculée en particulier par les réseaux sociaux, elle est extrêmement volatile.

Les perceptions du public

Dans un article mémorable, P. Bourdieu a affirmé que « l'opinion publique n'existe pas » [1973], en tout cas dans l'acception que lui en donnent les fabricants de sondage. En effet, avoir une opinion sur un sujet, quel qu'il soit, dépend pour chaque individu de nombreux facteurs, parmi lesquels l'intérêt pour le problème en question, la compétence ou l'incompétence politique, l'« *ethos* de classe », c'est-à-dire le système de valeurs intériorisé depuis l'enfance, tout comme les circonstances du moment influencent la perception ou le jugement de celui dont l'opinion est recueillie. La première difficulté, lorsque la corruption est en cause, porte d'abord sur sa définition, certains comportements pouvant être considérés comme socialement acceptables, voire relever des bonnes manières politiques, ou au contraire répréhensibles d'un point de vue moral et/ou légal.

En fait, pendant longtemps, la corruption n'a pas fait l'objet de sondages d'opinion parce que, dans les pays démocratiques

d'Europe, la classe politique était réputée indemne de comportements qui étaient imputés au sous-développement, à la faiblesse des institutions des États récemment indépendants ou à la culture de sociétés exotiques. La révélation de scandales — au premier rang desquels celui du Watergate aux États-Unis en 1972-1973 — a incité à introduire des questions relatives à la corruption dans les sondages d'opinion et à conduire des travaux de sociologie politique interrogeant l'attitude des citoyens face aux élus corrompus.

En France comme au Royaume-Uni, les enquêtes n'abordent souvent le problème de la corruption publique qu'indirectement, comme l'un des éléments partie prenante de la confiance/défiance à l'égard des gouvernants [Cheurfa et Chanvril, 2019]. Or le public se forge une opinion éventuellement à partir de faits — vrais ou faux — dont il est informé par les médias, et les jugements qu'il porte sur les différentes atteintes éventuelles à la probité — dont le périmètre est beaucoup plus large que celui de la corruption *stricto sensu* — ne sont pas, le plus habituellement, liés à une expérience directe de ces pratiques.

Scandales au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, on considérait traditionnellement que l'administration était vertueuse [Hodgkinson, 1997], servant sans états d'âme le gouvernement démocratiquement issu des élections, sa neutralité politique et sa probité étant précisément au principe de la

confiance dont elle jouissait auprès des citoyens ; quant au personnel politique, en dépit de quelques scandales affectant certains de ses membres, il était crédité d'une conduite conforme à un *ethos* qui, sans être formellement codifié, n'en était pas moins socialement établi [Dawn, 1997]. Ainsi, dans l'enquête conduite en 1973 sur l'« état de la nation », visant à mesurer la confiance du public dans le système et le personnel politiques, aucune question n'était posée sur la possibilité qu'un député soit corrompu [Mortimore, 1995]. Les enquêtes de 1990 à 1995, concernant la même problématique, ont été menées dans un nouveau contexte : la corruption du personnel politique, construite par les médias sous le terme *sleaze*, agrégeait et stigmatisait diverses pratiques — affaires sexuelles, rétribution de parlementaires par des lobbies pour poser des questions au gouvernement, favoritisme dans les nominations aux postes enviables dans les agences exécutives — jusqu'alors conceptuellement déconnectées les unes des autres. Les références médiatiques au *sleaze*, qui ont débuté en 1985, ont augmenté significativement fin 1992 et explosé à l'automne 1994 [Dunleavy et Weir, 1995]. Parallèlement, les enquêtes montrent que la perception du public concernant la moralité (affaires sexuelles exclues) et l'honnêteté des membres du Parlement et du gouvernement s'est considérablement dégradée au fil du temps. Quant aux propositions de réforme visant à prévenir les pratiques malhonnêtes et corrompues, celles émises en 1994 par la commission parlementaire présidée

par Michael Nolan n'ont de loin pas répondu aux attentes du public ; sans doute parce que, entre autres raisons, la campagne médiatique concernant le *sleaze* était symptomatique d'un malaise plus profond, du fossé séparant la classe politique de la société civile [Smith, 1995, p. 561]. À son tour, la création d'une autorité indépendante chargée de contrôler les dépenses des parlementaires, en réponse au scandale provoqué en 2009 par les révélations de la presse sur les remboursements abusifs de frais de nombre de députés, n'a pas mis un terme à la défiance du public à l'égard de la classe politique [Schnapper et Avril, 2019].

C'est la création en 1993, par Peter Eigen, un ancien directeur de la Banque mondiale, de l'ONG Transparency International qui a contribué à faire de la corruption publique un objet d'intérêt, dans la mesure où, ayant forgé des outils de mesure du niveau de corruption de chaque État, elle établit annuellement un classement mondial. Suivie par de nombreuses autres organisations, elle a élaboré depuis 1995 des indicateurs de mesure indexés sur la perception de la corruption qui, couplés avec les indicateurs de gouvernance produits par la Banque mondiale, ont pour objectif la mise en œuvre des politiques de lutte contre ce fléau [Cartier-Bresson, 2000b ; Malito, 2014]. La méthodologie utilisée par Transparency International pour fabriquer l'indice de perception de la corruption et, depuis 2003, son Baromètre

mondial de la corruption est reprise par une abondante littérature de sciences économiques et sociales en dépit des critiques dont elle fait l'objet [Andersson et Heywood, 2009 ; Heywood, 2015]. L'indice de perception de la corruption, créé par le professeur Lambsdorff, est construit en agrégeant treize sources de données parmi lesquelles figurent notamment les indicateurs de gouvernance durable, les évaluations du caractère démocratique des systèmes politiques établies par Freedom House, celles de la Banque mondiale concernant la transparence et l'obligation pour les institutions de rendre des comptes, ainsi que l'indice de l'État de droit établi par le World Justice Project. Or l'indice est établi à partir du recueil des perceptions d'experts, d'hommes d'affaires majoritairement occidentaux sur la manière dont les transactions commerciales sont ou ne sont pas sujettes à des pots-de-vin au bénéfice de fonctionnaires ou de politiques [Lambsdorff, 2007, p. 236-255]. Dans la mesure où ces perceptions ne reflètent pas des expériences, c'est-à-dire des faits, et où — comme nous le savons — la définition même de la corruption est très subjective, les réponses tout comme les questions posées souffrent de biais entachant la validité des résultats [Louis, 2007]. Le Baromètre mondial de la corruption établi par Transparency International est, quant à lui, construit en partie sur l'expérience vécue par les citoyens ordinaires. Ainsi rend-il compte des sollicitations abusives, notamment sexuelles, auxquelles sont exposés les citoyens, en particulier pour avoir accès aux services publics auxquels ils ont droit. Les enquêtes menées dans les différents pays d'une zone géographique

prennent soin de distinguer les raisons (demande expresse, commodité, pas de demande expresse mais paiement attendu, pas de demande mais manifestation de la gratitude) pour lesquelles les personnes payent un pot-de-vin, un pourboire ; ces précisions pourraient être utilement mises en rapport avec l'économie morale et la situation sociale et politique de chaque pays (où l'achat des voix lors des élections est également comptabilisé), afin de mieux comprendre les ressorts de l'attitude des enquêtés. Le Baromètre recueille par ailleurs l'opinion de ces derniers sur l'ampleur de la corruption des gouvernants au cours des douze derniers mois ; cette opinion est fondée sur le ressenti des enquêtés et non pas sur leur expérience, et ils sont également priés de dire s'ils estiment efficaces les mesures prises par leur gouvernement pour lutter contre la corruption (*Global Corruption Barometer. People and Corruption : Europe and Central Asia 2016* ; *US Corruption Barometer 2017* ; *Latin America & the Caribean 2019* ; *Africa 2019* ; *Middle East and North Africa 2019*). Le fait que, dans presque tous les pays, la majorité des enquêtés pensent que la corruption a augmenté au cours de l'année écoulée et que les gouvernements ne font pas d'efforts suffisants pour enrayer le phénomène est troublant. Sauf à avoir été publicisés, les comportements relevant de la corruption des politiques et des fonctionnaires ne sont pas connus du public, pas plus que la mise en place de dispositifs sophistiqués de lutte contre la corruption. L'affirmation que la situation s'aggrave n'étant pas étayée par des faits, elle semble plutôt exprimer la défiance à l'égard des gouvernants dont l'inaction — par exemple pour

empêcher la corruption de la police dont les citoyens ont l'expérience dans nombre de pays, dont les États-Unis — paraît patente.

Bien que Transparency International indique elle-même qu'aucun indicateur ne permet de mesurer directement et de manière exhaustive et objective les niveaux de corruption à l'échelle nationale, étant donné que les activités en question sont illégales et donc cachées [Transparency International, 2019b], les résultats fournis par l'indice de perception de la corruption doivent servir, selon ses promoteurs, au *benchmarking* de la probité publique et de la bonne gouvernance et, partant, inciter les mauvais élèves à s'améliorer. Parallèlement, l'indice de la gouvernance mondiale élaboré par la Banque mondiale [Kaufmann *et al.*, 2007], qui estime que la mauvaise gouvernance est une des causes de la corruption, fait l'objet de critiques que contestent vivement ses promoteurs. Dans des plaidoyers *pro domo*, ils défendent ces instruments dont se sert l'institution à l'appui de ses politiques de lutte anticorruption [Kaufmann *et al.*, 2006].

L'indice de Transparency International et celui de la Banque mondiale, fondés sur des perceptions subjectives, intéressent au premier chef les entreprises qui peuvent s'y référer pour s'éviter les coûts indus auxquels elles risquent de s'exposer en investissant dans certains États mal classés. Ce sont surtout les pays en développement qui font les frais de ces classements, alors que la corruption, tout en existant chez eux, est, à l'instar de l'économie officielle, opérationnalisée à travers des réseaux

transnationaux [Cooley, 2017] dont les relais se situent aussi dans des États respectables. Démonstration faite en 2018 avec le scandale du blanchiment de l'argent de la corruption effectué par la Danske Bank, vénérable institution du Danemark, perçu comme le pays le moins corrompu au monde, en tête de l'indice de Transparency International en 2018 ! Démonstration aussi des biais « culturels » et des préjugés qui entachent les perceptions des experts et autres hommes d'affaires qui contribuent à la fabrique de l'indice de Transparency International.

Élus et électeurs face à la corruption

Les citoyens, lorsqu'ils ne sont pas directement les victimes d'extorsion en échange des services auxquels ils ont droit, se forgent une opinion sur la corruption à partir des faits dont ils ont connaissance grâce aux médias. La réprobation que suscitent éventuellement les scandales lorsque des élus y sont impliqués entraîne-t-elle, au-delà des discours outrés, des réactions de rejet de la part des électeurs appelés à donner leurs suffrages à des candidats convaincus de corruption ? La réponse à cette question étant négative au vu des résultats électoraux, d'intenses recherches ont été menées aux États-Unis, à partir des années 1970, pour comprendre les ressorts du

comportement électoral des citoyens face à des candidats corrompus. Si, en France, une trentaine d'années plus tard, le sujet a donné matière à une enquête sociologique de terrain de grande ampleur [Lascoumes, 2010], il est notable que, à l'échelle mondiale, assez peu de travaux y ont été consacrés avec la même rigueur méthodologique.

Les jugements émis par le public, qu'ils se réfèrent à des normes morales ou légales, peuvent se caractériser par une relative tolérance à l'égard de certaines pratiques parce que, comme le montre une enquête au Portugal, la corruption est définie par les enquêtés de façon très étroite [de Sousa, 2016]. Au Japon, où la corruption a pu être qualifiée de structurelle, alors que les citoyens « condamnent l'octroi, par les politiciens, de faveurs, de cadeaux et autres dons à leurs électeurs à des fins électorales » et déclarent ne pas vouloir voter pour un parlementaire condamné pour corruption, on observe que leurs pratiques démentent ces affirmations [Seizelet, 1995, p. 192-194]. Ce comportement n'est pas propre aux Japonais, en dépit des facteurs « culturels » contribuant à l'expliquer dans ce pays. Ailleurs aussi, le choix de certains électeurs semble dicté par leur intérêt lorsqu'il se porte sur un candidat dont ils savent qu'il est corrompu. De leur côté, les élus expriment aussi des opinions nuancées dans les rares enquêtes sur leur perception de la corruption.

Des acteurs tolérants

Welch et Peters [1977] ont mené une enquête auprès de 442 législateurs de vingt-quatre États fédérés des États-Unis, qui devaient dire de dix actes s'ils les considéraient comme plus ou moins corrompus. Il s'agissait de voir s'il y avait des corrélations entre différents facteurs — l'environnement et la culture politiques de l'élu, ses caractéristiques sociales et économiques, son attitude à l'égard de la nature même de la corruption — et le degré de tolérance à la corruption manifesté par chaque enquêté. Contrairement aux attentes, et en dépit de certaines différences de perception, les résultats n'ont pas permis de mettre en évidence des facteurs de nette différenciation entre ces élites consensuelles sur les buts politiques, les croyances, et une certaine tolérance à l'égard de la corruption transcendant les différences partisanes, idéologiques et régionales [p. 456]. On constate toutefois que les femmes se montrent moins tolérantes que les hommes, et que les plus diplômés sont les plus tolérants. Plus d'informations sont données par les résultats de l'enquête [Peters et Welch, 1978] qui examine les perceptions des sénateurs en fonction des éléments caractérisant chaque acte : son auteur, c'est-à-dire une personne publique, la relation entre l'auteur et le bénéficiaire de l'acte, la faveur rendue par l'auteur, le type de profit ; chacun de ces éléments étant lui-même subdivisé en plusieurs composants permet d'affiner l'analyse. Sans entrer dans le détail et de manière synthétique, il en ressort que les actes perçus comme relevant de la corruption par les enquêtés sont ceux qui fournissent un bénéfice privé immédiat à la personne publique auteure de l'acte. Autrement dit, les actes considérés

comme routiniers, servant les membres de la circonscription et pouvant éventuellement profiter à la campagne du politicien ne sont pas considérés comme relevant de la corruption et bénéficient de la tolérance précédemment mentionnée.

L'enquête menée au Royaume-Uni auprès de cent députés, de 1986 à 1988 [Mancuso, 1993], offre à son tour un tableau nuancé de ce que les parlementaires considèrent comme des comportements relevant de la corruption que le Parlement devrait prévenir. Si tous les enquêtés condamnent les pots-de-vin, l'appropriation abusive de fonds publics et d'autres violations évidentes de la loi, le consensus éthique s'effrite lorsque, d'une part, les conflits d'intérêts et, d'autre part, les services à la circonscription sont en jeu. Alors qu'un premier groupe de vingt-huit enquêtés, appartenant majoritairement au Parti travailliste, ne manifeste pas de tolérance à l'égard de ces deux comportements, un deuxième groupe plus restreint condamne les conflits d'intérêts mais considère comme légitime de servir sa circonscription, tandis qu'un troisième groupe défend la position inverse et que, enfin, le dernier, comportant trente-cinq députés appartenant majoritairement au Parti conservateur, trouve normal d'avoir une activité lucrative hors du Parlement sans se soucier de potentiels conflits d'intérêts, et de servir sa circonscription. L'une des caractéristiques communes avec les résultats de Welch et Peters [1977] concerne la tolérance accrue dont font preuve les élus de longue date, leur sens éthique semblant s'être émoussé au fil de leur expérience et de leurs rapports avec les électeurs. Mais il est surtout notable que les services rendus à ces derniers, surtout si

leur contrepartie (le bulletin de vote) est aléatoire et lointaine, sont considérés par la majorité des parlementaires comme des pratiques acceptables. Ainsi, il a été démontré que les membres du Congrès américain ne se contentaient pas d'allouer des ressources fédérales à leurs circonscriptions, mais qu'ils privilégiaient les districts où la participation électorale, en leur faveur, avait été la plus élevée [Martin, 2003].

La confrontation avec les résultats des enquêtes menées sur leur conception de la corruption et de l'éthique auprès des citoyens étatsuniens et britanniques [Johnston, 1986 ; 1991] montre de fortes similitudes entre ce qu'élus et citoyens considèrent comme des comportements relevant de la corruption. Tel est le cas d'actes manifestement illégaux, de ceux impliquant un gain matériel immédiat, surtout s'il est élevé, et qui paraissent d'autant plus répréhensibles qu'ils sont le fait de personnes publiques. Mais il existe une zone grise, pour reprendre la terminologie de Heidenheimer, celle où se manifeste à son tour la tolérance des citoyens face à des comportements pouvant faire l'objet de désapprobation morale mais bénéficiant *in ultimo* de justifications les rendant acceptables.

L'électeur rationnel ?

De leur expérimentation sur les raisons pour lesquelles les électeurs donnent leurs voix à des candidats dont ils savent qu'ils ont des pratiques corrompues, B. S. Rundquist *et al.* [1977] ont conclu que l'électeur procède à un choix rationnel. Il évalue, en fonction de ce qui est le plus important pour lui, les propositions des candidats qui correspondent le mieux à ses préférences (idéologiques) et à ses intérêts (en termes de *policies*) sans se soucier de leur probité. Contrairement à ce qui se passait à l'époque des boss des machines politiques dans les villes américaines, candidats et électeurs ne procèdent à aucun échange matériel, l'échange est implicite, ce qui signifie que, pour l'électeur rationnel, la possibilité — tout aléatoire qu'elle soit — de voir ses attentes réalisées prévaut sur le jugement moral qu'il peut porter sur les candidats. Dans cette lignée de la théorie du choix rationnel ouverte par Buchanan et Tullock [1962], de nombreux travaux, s'appuyant sur des modélisations, se sont intéressés aux élections. Ainsi, l'étude des élections présidentielles étatsuniennes de 1929 à 1992 montre que l'électeur rationnel incorpore les informations économiques au même titre que les informations politiques — notamment celles relatives à la corruption — pour opérer son choix qui est aussi orienté par le contexte historique [Fackler et Lin, 1995]. D'autres travaux expliquent, à partir de la théorie de la recherche de la rente par les élus, et de la rationalité de l'électeur auquel ils procurent des bénéfices privés, pourquoi la participation électorale est la plus élevée, par exemple, dans les districts du Mississippi où la corruption est la plus importante [Karahan *et al.*, 2006]. Ces recherches, qui relèvent souvent de

l'exercice de style et n'opèrent pas à partir d'enquêtes sociologiques, mais procèdent à des modélisations économiques, n'informent pas sur les facteurs contribuant à expliquer les diverses attitudes que peuvent adopter des électeurs confrontés à des candidats corrompus.

Pour comprendre ces attitudes, il convient de s'intéresser aux valeurs et aux jugements moraux des électeurs sur ce qui est bien/mal, *right/wrong*, ce qu'a bien montré Johnston à partir de l'enquête menée dans la métropole de Pittsburgh en 1983 [Johnston, 1986] et celles effectuées au Royaume-Uni [1991]. Il en ressort que ces jugements ne sont pas nécessairement en accord avec les prises de position normatives [Lascoumes et Bezes, 2009]. Dans la mesure où la définition de la corruption demeure imprécise, c'est à l'aune de l'attente des électeurs concernant le rôle des élus que se mesure « ce qui sera perçu comme une corruption répréhensible ou comme un débordement bénin » [Lascoumes, 2010, p. 67]. La catégorie socioprofessionnelle, le genre, la tranche d'âge, le niveau d'instruction, la situation familiale, le lieu d'habitation, l'appartenance partisane, la pratique religieuse sont autant de facteurs entrant en jeu dans la perception de ce qui est acceptable ou condamnable [Cautrès et Chiche, 2010, p. 117-123].

La relative tolérance, manifestée par une majorité d'enquêtés, à l'égard de l'usage des recommandations politiques ou de l'adhésion à un parti pour obtenir un travail, un logement, une place de crèche — quelle que soit par ailleurs l'opinion portée

sur la corruption ou la probité du monde politique — permet de saisir ce que les citoyens attendent de leurs édiles ; attentes dont on constate qu'elles concordent avec celles qu'évoquaient les enquêtés de Peters et Welch, et ceux de Mancuso pour expliquer leurs comportements.

Pour autant, l'extrême ambiguïté des attitudes à l'égard d'une diversité de comportements à la définition floue ne se laisse saisir qu'en étudiant empiriquement cas par cas les réactions des citoyens à la corruption publique. De manière générale, l'opprobre est d'autant plus accentué que le citoyen est socialement distant de la classe politique aux sommets de l'État qu'il considère comme corrompue, tandis que les enquêtés les plus diplômés manifestent moins de défiance à l'égard de cette dernière, et que ceux dont les revenus sont les plus élevés expriment un certain fatalisme vis-à-vis des pratiques corrompues. Celles-ci sont jugées consubstantielles du secteur financier et, comme celles mises en œuvre par les entreprises, elles sont globalement condamnées alors que les « petits arrangements » avec les élus locaux bénéficient d'une certaine indulgence [Cautrès et Chiche, 2010].

Il ressort ainsi de l'enquête menée à Levallois-Perret que le maire, récidiviste condamné à plusieurs reprises, est considéré par ses administrés comme un entrepreneur modernisateur efficace, grâce auquel la ville est bien tenue [Doidy, 2005]. L'indulgence dont bénéficient des élus locaux qui, bien que condamnés pénalement, se représentent au suffrage des électeurs à l'issue de leur période d'inéligibilité atteste que,

dans la balance coûts/avantages, les fruits du clientélisme l'emportent sur d'autres considérations, notamment morales [Lascoumes, 2010, p. 54]. C'est en effet au niveau local que l'électeur a le plus de chances d'obtenir à moyen terme, c'est-à-dire avant la prochaine échéance électorale, un retour sur investissement.

En définitive, l'exemple de P. Balkany, le maire de Levallois-Perret, réélu à maintes reprises en dépit de ses condamnations, est paradigmatique de l'attitude d'électeurs que l'on peut qualifier d'opportunistes. Face à un candidat aux agissements frauduleux, ils s'abstiennent éventuellement de voter, ou au contraire ils votent « rationnellement » en faveur de celui ou celle dont les comportements sont considérés comme profitables pour eux-mêmes ou plus collectivement pour les habitants.

Finalement, la profondeur de l'écart entre les opinions et les comportements, entre indignation et acceptation, tend à confirmer que ce n'est pas la corruption de certains élus qui détermine le mépris, voire la détestation des citoyens à l'égard de la classe politique ; en dépit du « tous pourris » qui semble accréditer la thèse selon laquelle les citoyens vertueux ne font plus confiance à des élites corrompues, la réalité des suffrages dont bénéficient ceux qui ont été sanctionnés dément cette interprétation. Il est intéressant de constater que, en dépit de faits de corruption constatés dans les exemples précités, rares sont les candidats à des élections qui s'emparent de ce sujet et

intègrent dans leur profession de foi la promesse de lutter contre ce type d'agissements.

À l'inverse de cette observation, la dénonciation de la corruption, prétendue ou effective, et la volonté affirmée d'assainir le marigot politique sont mises à contribution dans la compétition électorale, au Nigeria par exemple [Smith, 2007], en Pologne et en Hongrie, où est dénoncée la « supposée mainmise des communistes sur l'État et sur l'économie » [Zalewski, 2016, p. 17]. Il n'est toutefois pas certain que cette rhétorique destinée à convaincre les électeurs de donner leurs voix aux candidats détenteurs d'un « capital moral » [Heurtaux, 2009, p. 328] soit un facteur déterminant du vote en faveur de ces derniers.

V / La lutte contre la corruption

L'idée qu'il conviendrait de lutter contre la corruption, non pas seulement en sanctionnant *a posteriori* les actions contrevenant à la loi, mais en instituant des mécanismes de prévention, est très récente. L'est également la révision d'usages communs à tous les États, consistant par exemple à payer de substantielles commissions pour l'obtention de certains contrats dans des pays étrangers. L'est aussi la définition de bonnes pratiques auxquelles doivent désormais souscrire les entreprises privées, en particulier lorsqu'elles opèrent sur le marché mondial. La corruption, quels qu'en soient les protagonistes — personnes morales ou physiques, publiques, privées —, est un phénomène connu de toute éternité ; ce n'est pourtant que dans les dernières décennies du XX^{e} siècle qu'elle est devenue un objet de préoccupation au niveau international [Favarel-Garrigues, 2009]. Diverses raisons ont officiellement suscité cet intérêt en faveur de la lutte contre la corruption, qui vise des pratiques répandues dans les échanges commerciaux internationaux, coûteuses pour les États privés de ressources fiscales lorsque les bénéfices de ces transactions font l'objet de blanchiment et/ou sont placés dans des paradis fiscaux.

Le constat que dans nombre de pays en développement où sévissait la corruption et qu'après la chute du mur de Berlin, d'importantes aides, également consenties par les organisations

financières internationales, destinées à la « transition » vers la démocratie et l'économie de marché, permettaient d'alimenter des systèmes de corruption profitables aux élites gouvernantes [Varese, 1997 ; Kotkin, 2002 ; Manzetti et Wilson, 2007, p. 964] a conduit à réfléchir sur ce phénomène vu comme une menace pesant sur le bon fonctionnement de l'économie de marché mondialisée [Rose-Ackerman, 1997]. Les investisseurs, en particulier, redoutent les risques liés à l'insécurité juridique dans les relations commerciales et à l'instabilité politique, tout en étant favorables à la libre concurrence non réglementée. De leur côté, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, qui prônent le libre-échange et la bonne gouvernance, s'inquiètent de l'usage des aides qu'ils accordent ; ils sont *de facto* soutenus par Transparency International, dont le discours vertueux [Gebel, 2012] vise, au nom de la morale, à inciter les acteurs étatiques et les sociétés civiles à se prémunir contre les pratiques corrompues dommageables pour les populations.

Bien que les États aient adopté des mesures de prévention et complété leur arsenal répressif, en dépit de cette science de la corruption [Krastev, 2004], l'efficacité des politiques de lutte contre la corruption est loin d'être assurée. La pugnacité dont les juges font preuve dans certains pays ne permet pas, à elle seule, de mettre un terme à des activités multiformes qui se déploient à l'échelle planétaire. Mais cette lutte peut également être instrumentalisée, en particulier dans les régimes autoritaires, où elle permet de discréditer opposants et rivaux et de les faire taire.

Les dispositifs juridiques

Les raisons pour lesquelles la corruption est devenue un problème public à l'échelle mondiale, auquel la communauté internationale et les États devaient répondre par des politiques normatives vigoureuses, demeurent sujettes à controverses [Cartier-Bresson, 2000b ; Wickberg, 2020]. Au début des années 1990, la corruption n'est plus analysée comme un comportement individuel déviant, qui serait notamment le fait de politiciens peu scrupuleux, mais comme un phénomène mondial de nature systémique. Son impact économique (elle alimente les économies souterraines), social (elle accroît les inégalités) et politique (elle mine la confiance des citoyens dans les institutions) justifie que la communauté internationale et les États se mobilisent pour endiguer ce qu'ils estiment être un fléau.

Injonctions internationales

Deux acteurs — la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) — ont été les premiers à occuper le terrain international en vue de promouvoir la bonne gouvernance, la nouvelle gestion publique inspirée de la gestion privée et la lutte contre la corruption, toujours définie comme l'usage abusif d'un pouvoir

public pour en tirer des bénéfices privés, les mêmes pratiques entre les acteurs privés restant, dans un premier temps, hors champ.

Parmi les critères de la bonne gouvernance, telle que la prône au début des années 1990 la Banque mondiale, figure la transparence des règles de droit et des procédures décisionnelles [Banque mondiale, 1992]. Indispensable pour assurer aux acteurs économiques la fiabilité de leurs transactions, elle permet aussi d'imputer aux décideurs la responsabilité de leurs actes. L'injonction de transparence des règles du jeu doit permettre à la compétition économique globale de se déployer dans un environnement international où les États interviennent comme garants de la stabilité des normes. De son côté, le Public Management Committee (PUMA), créé en 1990 par l'OCDE, a vocation à produire de l'expertise pour promouvoir, dans les pays membres de l'organisation, les bonnes pratiques du nouveau management public, les réformes administratives consécutives, l'évaluation des résultats et de la qualité des services fournis aux clients. Par ailleurs, en 1992, l'Union européenne crée par un accord avec l'OCDE le programme *Support for Improvement in Governance and Management* (SIGMA) à destination des candidats à l'adhésion à l'Union européenne, notamment les États d'Europe centrale et orientale, afin d'aider les administrations concernées à se réformer en prenant en compte les « principes généraux découlant de la démocratie et de l'État de droit, en y ajoutant la notion d'efficience » [Hadjiiski, 2017, p. 80].

Tous ces programmes, au-delà de leurs spécificités, considèrent la transparence comme une pièce maîtresse des réformes de la gouvernance qu'ils proposent aux États de mettre en œuvre. La corruption des agents publics se déployant aisément dans un environnement institutionnel où le secret est la règle, elle constitue un problème pour l'économie mondialisée dans la mesure où elle permet de fausser le jeu de la libre concurrence lorsque, pour obtenir un marché, les entreprises sont obligées de verser des pots-de-vin à des agents publics.

Les États-Unis ont adopté en 1977 le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), amendé en 1988, qui permet de sanctionner les entreprises ayant corrompu des fonctionnaires étrangers ; toutefois, constatant le faible effet dissuasif du FCPA sur les pratiques des entreprises nord-américaines, certains estiment que, comme elles sont les seules au monde à risquer des sanctions, elles souffrent d'un désavantage compétitif sur les marchés internationaux qui disparaîtrait si les mêmes règles étaient applicables universellement [Salbu, 1997]. Aussi les États-Unis ont-ils fait pression sur les autres pays membres de l'OCDE et de l'Organisation des États américains pour qu'ils légifèrent dans le même sens. Alors que la convention interaméricaine contre la corruption est adoptée en mars 1996, la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales de l'OCDE l'est le 17 décembre 1997, au terme de huit années de négociations. Sous l'impulsion des Européens et non pas des Américains [Coeurdray, 2004], elle contraint tous les États qui la ratifient, qu'ils soient ou non membres de l'OCDE, à « mettre en

œuvre un ensemble complet de mesures juridiques, réglementaires et politiques pour prévenir, détecter, poursuivre et sanctionner la corruption d'agents publics étrangers » [OCDE, 2006]. Si elle se limite à instituer la corruption active exercée sur ces derniers en tant qu'infraction pénale, elle prescrit aussi diverses mesures relatives au blanchiment de capitaux et aux normes comptables qui doivent contribuer à combattre la corruption, et instaure un suivi de leur application. De son côté, le 26 mai 1997, l'Union européenne avait déjà adopté une convention incriminant la corruption active et passive de ses fonctionnaires.

Mais c'est le Conseil de l'Europe qui élabore en 1999 une convention pénale sur la corruption couvrant le plus vaste champ, en particulier la corruption active et passive des parlementaires nationaux et étrangers, et des membres d'assemblées parlementaires internationales, des juges nationaux, étrangers et internationaux, mais aussi la corruption dans le secteur privé, laquelle fera également l'objet d'une décision-cadre du Conseil de l'Union européenne en juillet 2003.

D'autre part, si, dès 1975, l'Assemblée générale de l'ONU avait voté une résolution appelant à la coopération internationale pour lutter contre la corruption dans le commerce international, celle-ci était restée sans effet. À partir de 1996, le sujet fait l'objet de résolutions annuelles et, après un an et demi de négociations menées dans le cadre d'un comité *ad hoc*, l'Assemblée générale adopte le 31 octobre 2003 la convention

des Nations unies sur la corruption, signée lors de la conférence de Mérida en décembre 2003. Instrument juridique de portée universelle, outre l'étendue des cas de corruption qu'elle vise — dont ceux affectant le secteur privé —, elle prévoit la restitution à leurs « propriétaires légitimes antérieurs » des fonds, notamment publics, qui leur ont été soustraits indûment (CNUCC, 2004, art. 57) ; autrement dit, les États pourront récupérer les biens mal acquis par leurs gouvernants prédateurs si ceux-ci sont condamnés à les restituer. Le 12 juillet 2003, l'Union africaine avait aussi adopté une convention sur la prévention et la lutte contre la corruption, ce que ne fera la Ligue arabe qu'en décembre 2010.

Notons aussi que la Chambre de commerce internationale, dont les statuts précisent que ses activités sont orientées vers « la promotion du commerce, des services et des investissements internationaux en même temps que vers l'élimination des obstacles et distorsions qui entravent leur développement ; la promotion de l'économie de marché reposant sur le principe d'une concurrence libre et loyale entre entreprises », a dès 1977 publié ses « règles de conduite pour combattre l'extorsion et la corruption » et les a mises à jour au fil de l'évolution des prescriptions imposées par les traités et conventions régionaux et internationaux [ICC, 2011].

Dans un bel unanimisme, inhabituel dans les relations internationales, est promue la coopération internationale, notamment judiciaire, pour lutter contre ces activités criminelles, s'appuyant sur des argumentaires qui allient les

considérations économiques d'inspiration néolibérale, la défense de la démocratie et des valeurs morales et éthiques construites dans les pays occidentaux et prétendant à l'universalité [Bukovansky, 2006]. La particularité de ces engagements tient à ce qu'ils incitent les États à se conformer à diverses prescriptions afin de prévenir la corruption et qu'ils instaurent également le suivi de la mise en œuvre de leurs dispositions. Ainsi le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) veille-t-il depuis 1999 à l'application de la convention pénale du Conseil de l'Europe ; ayant élaboré un modèle de monitoring adapté aux institutions de chaque État, il vérifie par ses procédures de conformité (*compliance*) l'effectivité des résultats accomplis au regard de ses recommandations.

Ces évaluations permettent de faire des comparaisons, auxquelles se livre par ailleurs Transparency International, dont les conceptions ne diffèrent pas de celles qui inspirent les institutions internationales [Gebel, 2012]. L'ONG sert également de relais dans la mesure où elle édite des guides à l'intention des entreprises pour les aider à se conformer aux dispositions nationales de lutte contre la corruption.

Normes nationales évolutives

Les impératifs de transparence auxquels sont désormais soumis notamment en Europe [Robert, 2018a] aussi bien les organes et

pouvoirs publics que les entreprises privées concernent divers aspects de l'activité sociale. Parmi elles, le financement de la vie politique, champ particulièrement exposé aux scandales de corruption, a fait l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements. Pour répondre aux injonctions du Conseil de l'Europe, qui ne se limitent pas à exiger la transparence, de nouvelles normes ont été adoptées concernant le financement des partis politiques, les dons qu'ils sont autorisés (ou non) à recevoir des particuliers et des entreprises, les dépenses engagées pour les campagnes électorales et par les candidats, la publicité de ces comptes et le contrôle de leur régularité. Fin 2011, le GRECO dresse un bilan des politiques menées à cet égard depuis dix ans par trente-neuf États et met en évidence l'extrême disparité des mesures de mise en œuvre des injonctions de la convention [GRECO, 2012].

Afin de vérifier aussi que l'activité politique n'est pas une source d'enrichissement illicite au détriment des finances publiques, les membres de l'exécutif, les élus, les magistrats, les hauts fonctionnaires doivent déclarer leur patrimoine avant d'entrer en fonction et à son terme. Les conflits d'intérêts étant considérés, à raison, comme de potentielles sources de corruption, dans certains États, comme la France, le régime d'incompatibilités professionnelles pesant sur les parlementaires et sur les fonctionnaires (ceux-ci ne devant se consacrer qu'à leur emploi public) vise depuis longtemps à prévenir certains risques de conflit d'intérêts. Mais, désormais, les responsables publics (élus et administrateurs) doivent également déclarer leurs intérêts (portefeuille d'actions

d’entreprise, appartenance à des conseils d’administration, à des associations, etc.), ceux-ci figurant dès lors sur un registre théoriquement accessible au public. Une étude menée par SIGMA en 2006 sur la mise en œuvre de la transparence au sein de l’Union européenne montre que la majorité des « vieux » États membres de l’Union européenne n’ont pas de politique à cet égard, alors que les nouveaux entrants (après 2004) ont pris des dispositions adéquates, notamment parce qu’elles ont été exigées lors des négociations pour l’accession à l’Union européenne. On constate que les obligations de déclaration pesant sur les élus et les fonctionnaires sont extrêmement variables et plus ou moins contraignantes ; elles sont imposées soit par la loi, soit par des règlements, soit comme au Royaume-Uni par des codes de conduite. La comparaison entre le Royaume-Uni, la France et la Suède montre la diversité d’approches du problème, concernant tant la définition des intérêts que le contrôle exercé sur la sincérité des déclarations, leur publicité et la spécificité des actions de prévention qui en découlent [Wickberg, 2020].

Aux États-Unis où, depuis 1962, le conflit d’intérêts constitue une infraction pénale, une loi sur l’éthique dans le gouvernement, votée en 1978 sous l’administration Carter et amendée en 1989, a imposé à tous les élus du Congrès, aux agents supérieurs de l’exécutif, et notamment à ceux que nomme le président avec l’approbation du Sénat, de rédiger un rapport décrivant leurs patrimoine et intérêts financiers personnels ainsi que ceux de leur famille. Ces rapports doivent être mis à la disposition du public sous certaines conditions.

L'Office de l'éthique du gouvernement, créé par la loi de 1978, les vérifie et doit donner au Sénat l'assurance que ceux dont il confirme la nomination pourront exercer leur fonction sans être compromis par leurs intérêts [Walter, 1981]. Mais les faibles moyens dont dispose cet Office donnent à penser que « c'est un pauvre outil pour exercer le *leadership* de la conduite éthique du gouvernement fédéral » [Carroll et Roberts, 1988]. Les interdictions temporaires, qui pèsent sur les bénéficiaires de la *revolving door* à l'issue de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction administrative, font également partie des précautions prises pour éviter le risque de l'usage abusif d'une position professionnelle au détriment de l'intérêt public. C'est une raison analogue qui a conduit à légiférer sur les lobbies et à imposer qu'ils soient enregistrés dans les assemblées législatives et que leurs contacts et interventions soient répertoriés. Aux États-Unis, si l'application de la loi fédérale adoptée en 1946 a été peu efficace, certains États et également certaines agences ont pris des dispositions plus contraignantes à l'égard des lobbies. Finalement, le Congrès, longtemps réticent, vote à l'unanimité en 1995 le *Lobbying Disclosure Act* qui, notamment, étend l'obligation de déclaration de leurs activités à ceux qui agissent auprès des membres de l'exécutif [Holman, 2006]. Ces efforts visant à empêcher la captation de l'État par les intérêts se révèlent insuffisants, puisque, en 2007, cette loi est amendée par le *Honest Leadership and Open Government Act* qui impose que les lobbyistes révèlent le nom de tous leurs clients finançant les campagnes électorales au-delà de 5 000 dollars. Mais la loi n'a pas réellement pour

objectif d'empêcher que les sommes dépensées pour influencer les élections et la législation explosent [Robins, 2010].

À Bruxelles aussi, la politique de transparence inspirée par les préceptes de la bonne gouvernance managériale est mise sur l'agenda de la Commission en 2005 ; elle vise les experts, représentants d'intérêts et lobbyistes s'affairant auprès des institutions de l'Union européenne, et est relayée par les ONG défavorables aux lobbies [Robert, 2017]. Le registre de transparence, commun depuis 2009 à la Commission et au Parlement, répertorie les différentes catégories d'intervenants qui se déclarent et se soumettent dès lors à un code de conduite. En fait, l'insuffisance des dispositions — entre autres, le caractère facultatif de l'inscription des lobbies sur le registre — permettant d'assurer la transparence de la prise de décision a conduit le Parlement européen à adopter le 14 septembre 2017 une résolution sur la transparence, la responsabilité et l'intégrité des institutions européennes. Vaste programme, incluant une forte recommandation réitérant une précédente demande sur la protection des lanceurs d'alerte ; il en résulte finalement la directive du 7 octobre 2019, relative à la « protection des personnes rapportant des violations du droit de l'Union européenne », qui devra être transposée dans le droit des États membres pour entrer en vigueur en 2021.

Les dispositifs français de prévention de la corruption

La première loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique (loi Sapin 1) a été adoptée le 29 janvier 1993 ; elle porte d'une part sur le financement de la vie politique, qui a déjà fait l'objet de deux lois en 1988 et en 1990, et d'autre part sur les marchés publics et les activités immobilières, la publicité, les délégations de service public. Elle innove en créant le Service central de prévention de la corruption (SCPC), qui est chargé de trois missions : centraliser les informations permettant de prévenir la corruption ; assister et conseiller les autorités politiques, administratives et judiciaires qui lui en font la demande ; sensibiliser et former, notamment les entreprises, à la prévention de la corruption. Dans son dernier rapport, avant son remplacement par l'Agence française anticorruption (AFA) créée le 9 décembre 2016 par la loi Sapin 2, le SCPC estimait nécessaire de parachever le dispositif anticorruption « mis en place avec la création de juridictions interrégionales spécialisées en 2004, celle du Parquet national financier, de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et de l'Office central de répression de la corruption et des infractions financières » [SCPC, 2016]. Pour autant, fallait-il créer une nouvelle agence, alors que le SCPC avait bien rempli ses missions et que la loi de 2006 pouvait les étendre ? La novation dans cette loi est la création de la convention judiciaire d'intérêt public, qui permet à une personne morale sous le coup d'une enquête judiciaire pour faits de corruption, trafic d'influence, fraude fiscale

de payer une amende d'intérêt public en échange de l'extinction de l'action publique et d'une mise en conformité (*compliance*) de ses procédures de prévention de la corruption ; cette dernière s'effectue sous le contrôle de l'AFA qui, de manière générale, doit conseiller les entreprises et veiller à ce qu'elles mettent en place ces mesures. La convention judiciaire d'intérêt public est donc instituée, comme aux États-Unis où ce type de transaction est habituelle. Elle permet d'éviter les procès et leurs effets dommageables sur l'économie en raison de leur publicité, mais les sanctions pécuniaires négociées par les procureurs sont en général très inférieures au montant des bénéfices engrangés par les coupables [Garrett, 2014]. Depuis son instauration, elle rencontre un certain succès puisqu'elle a été adoptée dans huit affaires de 2017 à 2019 [AFA, 2019, p. 30].

La corruption d'agents publics étrangers par un Français ou une personne « exerçant tout ou partie de son activité économique sur le territoire français » constitue, quant à elle, un délit depuis la ratification, en 2000, de la convention de l'OCDE, alors que, antérieurement, le versement de commissions était une pratique autorisée et contrôlée par le ministère des Finances, à laquelle Tracfin, le service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins créé en 1990 [Favarel-Garrigues *et al.*, 2009, p. 103-106], ne s'intéressait pas à l'époque. Sont évidemment prohibées les rétrocommissions, comme celles versées dans l'affaire de

Karachi pour financer en 1995 la campagne présidentielle d'Édouard Balladur, relaxé en mars 2021, ses acolytes ayant été condamnés le 15 juin 2020.

La prévention des manquements à la probité publique des partis, du personnel politique et des fonctionnaires s'apparente, quant à elle, à une course de fond dont les scandales politico-financiers posent les jalons. En témoigne la prolifération des lois qui se succèdent depuis celle du 11 mars 1988 (modifiée en 1990, en 1993, en 1995), instaurant un financement public des partis et créant la Commission pour la transparence financière de la vie publique (CTFVP), chargée initialement de vérifier les déclarations de patrimoine des membres du gouvernement. La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, adoptée à la suite des révélations sur les comptes cachés du ministre des Finances, Jérôme Cahuzac, prend acte de l'impuissance de la CTFVP et la remplace par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), « qui s'impose comme le point de référence dans le champ naissant de la déontologie publique » [Vauchez et Vargovcikova, 2019, p. 33]. Ses compétences sont étendues à la prévention et à la détection des conflits d'intérêts qui peuvent apparaître dans les déclarations patrimoniales, obligatoirement fournies par tous les élus, membres du gouvernement, et également par les hauts fonctionnaires en vertu de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Enfin, la HATVP se voit

confier par la loi de 2016 (loi Sapin 2) la tenue du registre des lobbies, enregistrés par ailleurs dans les deux assemblées parlementaires [Courty et Millet, 2018] ; la loi du 6 août 2019 lui confie les fonctions de contrôle des sorties de la fonction publique pour le secteur privé (le pantouflage ou *revolving door*), exercées jusqu'alors par la Commission de déontologie de la fonction publique.

Aux États-Unis, le *Whistleblower Protection Act*, adopté dès 1989 et amendé en 2012 pour protéger les employés fédéraux révélant la commission d'actions illégales au sein de l'administration, est loin d'empêcher effectivement que les lanceurs d'alerte soient l'objet de représailles professionnelles. En Europe, en 2019, une quinzaine de pays étaient dotés d'une législation visant à protéger les agents publics et/ou les employés du secteur privé. Toutefois, parce qu'il n'y a pas d'obligation légale de signaler les faits de corruption dans le secteur privé, ceux-ci sont d'autant plus rarement dénoncés que la protection des lanceurs d'alerte reste insuffisante.

En France, une ébauche de droit d'alerte et de contrôle des conflits d'intérêts en matière de santé publique et d'environnement est instituée en 2013 à la suite des révélations concernant le médicament Mediator [Hauray, 2018], mais c'est la loi du 9 décembre 2016 (loi Sapin 2) qui institue un dispositif de protection des lanceurs d'alerte ; ses insuffisances sont pointées par le Défenseur des droits qui, dans son rapport de 2019, souhaite que la transposition de la directive européenne

dans le droit français remédie à cette situation. Outre que seules les personnes physiques peuvent lancer des alertes, à l'exclusion des organisations syndicales ou des ONG, l'un des aspects les plus problématiques du régime de la loi de 2016 concerne la procédure de signalement de l'alerte : le salarié d'une entreprise ou le fonctionnaire doit d'abord alerter son supérieur hiérarchique qui doit vérifier les faits dans un délai « raisonnable », faute de quoi le lanceur d'alerte peut s'adresser directement aux autorités judiciaires ou administratives. Il est clair que l'obligation d'informer son employeur fait courir le risque que la corruption ne soit pas dévoilée, que les preuves de son existence disparaissent et que, finalement, le salarié fasse les frais de son honnêteté.

Tonneau des Danaïdes, l'inflation législative ayant pour objectif de répertorier toutes les situations où sont susceptibles de se nicher des atteintes à la probité publique traduit l'extrême difficulté de les débusquer, quels que soient les dispositifs mis en place par les États. Les évaluations du GRECO, en 2019, sur les mesures prises par les quarante-neuf États membres pour prévenir la corruption d'une part chez les parlementaires, les juges, les procureurs, d'autre part chez les personnes occupant de hautes fonctions exécutives et les services répressifs et d'application de la loi montrent que la mise en conformité normative est loin d'être effective et que des failles subsistent toujours dans la promotion de l'intégrité [GRECO, 2020].

Les rapports du GRECO ne s'intéressent toutefois qu'à l'édiction formelle des normes à laquelle procèdent les États ; le caractère

illusoire du pouvoir des règles, au regard de la réalité des pratiques des acteurs, peut être illustré par ce « code d'éthique » adopté par la police à Malte, salué comme exemplaire, alors que, dans ce pays, la journaliste Daphne Caruana Galizia, enquêtant sur la vente des passeports dorés et la corruption des gouvernants et hommes d'affaires, était assassinée en 2017.

Face à la multiplicité des dispositifs de prévention de la corruption dont, finalement, l'efficacité semble loin d'être à la hauteur des enjeux, le volet répressif des politiques de lutte contre la corruption constitue-t-il un outil performant, au risque d'être détourné de son but officiel ?

Les magistrats à la manœuvre

Depuis les dernières années du XX^{e} siècle, quelques procès retentissants ont mis la corruption et les juges chargés de la traquer sur le devant de la scène publique. La chronique judiciaire est désormais alimentée non plus par les seuls méfaits du personnel politique, mais aussi par ceux d'entreprises, d'organismes sportifs. La mise au jour des manœuvres corruptives reste toutefois tributaire des déclarations de soupçon adressées en France par les établissements financiers à Tracfin dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent sale, de dénonciations par des

lanceurs d'alerte, d'investigations de journalistes — au péril de leur vie dans certains pays. Mais le chemin qui mène du dévoilement au prétoire n'atteint pas toujours son but. Divers obstacles peuvent entraver le cours de la justice, tels que le statut des juges, l'interprétation de la loi. Ceci dit, de grands procès ont lieu, les délits sont reconnus, les condamnations sont prononcées. Reste évidemment à savoir quel usage en est fait et dans quelle mesure la corruption en subit les effets.

Indépendance ou contraintes ?

Dans la plupart des États, la mise en mouvement de l'action publique permettant d'enquêter sur des délits présumés est confiée au ministère public (les procureurs) ; cette première phase de la procédure permettant d'établir les faits pouvant conduire à un procès étant cruciale, si l'autonomie décisionnelle de ceux qui la conduisent n'est pas assurée, s'ils peuvent être soumis aux pressions ou aux injonctions du pouvoir exécutif, un certain nombre de dossiers impliquant notamment les élites politiques risquent de ne pas être traités. L'indépendance statutaire des procureurs mais également des juges, leur recrutement — quelle est leur origine sociale, qui les nomme et sur quels critères ? —, les modalités d'avancement de leur carrière et les conditions dans lesquelles s'effectue leur service — par qui et comment procède-t-on à la répartition des dossiers ? — présentent une très grande diversité de situations

selon les pays. Qu'ils soient eux-mêmes corruptibles, ou simplement dans la dépendance du pouvoir politique, les procureurs diligentent des enquêtes qui peuvent ne pas aboutir ou se solder par des compromis, en particulier quand d'importantes entreprises sont compromises.

Dans les années 1980-1990, en France, en Espagne et en Italie, de nouvelles façons d'agir ont caractérisé une partie de la magistrature, qui a fait preuve d'une pugnacité inaccoutumée jusqu'alors pour traquer les acteurs politiques suspects de pratiques corrompues. Le financement occulte et frauduleux des partis politiques a donné lieu, en France, à de multiples enquêtes et incriminations, en dépit de la soumission hiérarchique des procureurs au ministre de la Justice et des officiers de police judiciaire au ministre de l'Intérieur. Les transformations de l'institution judiciaire « tant en termes de trajectoires de ses agents que de leurs savoir-faire professionnels et de leurs représentations » [Garraud, 1999, p. 133] contribuent à expliquer sa progressive émancipation du politique. Par ailleurs, les fines analyses de V. Roussel ont montré que « la perception des opportunités et la croyance dans la faisabilité des pratiques » [Roussel, 2002b] ont permis aux agents chargés des investigations d'agir dans des affaires impliquant des hommes politiques influents, notamment lorsque les médias les publicisaient. Autrement dit, les conditions sociales dans lesquelles agissaient certains officiers de police judiciaire, procureurs et juges d'instruction rendaient possible, malgré certains risques, la mise en cause d'élus, de notables locaux, d'entreprises pour leurs agissements illicites

en vue de financer les partis, les campagnes électorales, voire leur cassette personnelle. En Italie, du fait de l'indépendance statutaire qu'avaient acquise les magistrats depuis les années 1960, ils ont pu mener des enquêtes contre les activités criminelles de la mafia. Et l'opération « Mains propres » (1992-1994) a pu être conduite à son terme par les procureurs milanais. D'autres facteurs ont aussi permis que ces investigations aboutissent ; en particulier « les défections [qui] se sont multipliées, dans les réseaux du pouvoir local et dans les appareils nationaux, de la part d'aspirants au *leadership* jouant le jeu de la rupture afin d'orienter à leur profit la demande de changement qu'ils attribuaient à l'opinion publique » [Briquet, 2009, p. 290].

L'indépendance des procureurs et des juges, conjuguée à la liberté de la presse, contribue à faciliter la mise en évidence et le traitement judiciaire des faits de corruption. Mais la latitude dont dispose le ministère public pour décider ou non de lancer des investigations, lorsque, comme en France et aux États-Unis, les procureurs sont statutairement soumis au ministre de la Justice, peut être mise en débat. Ainsi, les poursuites engagées aux États-Unis à l'encontre des agents élus semblent influencées par des considérations partisanes, voire raciales, d'après l'étude de Meier et Holbrook [1992] ; elle montre la corrélation entre la présidence du républicain Reagan et la poursuite des élus démocrates corrompus, mais aussi celle entre les présidences de Reagan et du démocrate Carter et la poursuite d'élus noirs. En 2007, la nouvelle majorité démocrate du Congrès a procédé à des auditions pour vérifier si, pendant le second mandat du

président George W. Bush, son ministre de la Justice avait utilisé son pouvoir discrétionnaire, de manière biaisée, pour démettre de leurs fonctions les procureurs fédéraux qui n'auraient pas engagé suffisamment de poursuites, en vertu de la loi sur la corruption, à l'encontre d'éminents démocrates ou qui, au contraire, auraient poursuivi d'éminents républicains [Gordon, 2009].

S'il existe partout un risque que la lutte contre la corruption soit instrumentalisée à des fins politiques, celle-ci est systématique dans les régimes autoritaires. En Chine, cette lutte a été amorcée en 1999 [Quah, 2009, p. 11-12], mais les poursuites et les condamnations n'y ont pris une ampleur particulière que plus tard. En 2017, le président Xi Jinping, faisant le bilan de la campagne lancée quatre ans auparavant contre les cadres corrompus du Parti communiste, indiquait que 1,34 million de fonctionnaires avaient été sanctionnés disciplinairement. Il est avéré que la corruption et les abus de pouvoir gangrènent effectivement tous les échelons administratifs — « des mouches aux tigres » — et donc aussi la société, dépeints entre autres œuvres dans le roman *Un parfum de corruption* [Liu, 2017]. Mais cette politique d'assainissement constitue aussi un prétexte pour s'en prendre aux opposants et à toutes les voix dissidentes. Désormais, sont également poursuivis du chef de corruption des patrons d'entreprises privées, des journalistes, qui ne sont pas membres du Parti, et le pouvoir peut se prévaloir d'avoir fait condamner 29 000 personnes en 2019 ! En infligeant en 2021 une amende de 2,34 milliards d'euros au patron du commerce électronique

Alibaba, pour avoir abusé de sa position dominante sur le marché, le pouvoir chinois lance un avertissement à tous ceux qui seraient tentés d'utiliser leur puissance économique à des fins d'influence politique.

En Russie, la transition vers l'économie de marché s'est opérée sous l'égide du « capitalisme de connivence » et de la « marchandisation de la fonction publique », à l'encontre desquels Vladimir Poutine entend « restaurer l'autorité de l'État et la dictature de la loi » [Favarel-Garrigues, 2018, p. 3]. Lutter contre la corruption et l'argent sale en se conformant avec diligence aux prescriptions internationales constitue le moyen privilégié pour y parvenir. La répression n'épargne pas les membres de l'élite dirigeante, permettant ainsi la neutralisation de potentiels concurrents politiques ; mais, sur les 11 499 personnes condamnées en 2015 — sur les 14 000 dossiers ayant fait l'objet d'une instruction —, il est probable, selon G. Favarel-Garrigues, que la plupart des cas étaient bénins, « commis par des personnes naïves ou vulnérables ».

La question demeure toutefois de savoir quels sont les effets, dans la durée, des sanctions judiciaires, en particulier lorsque le monde politique est au cœur des pratiques de corruption.

Mani pulite et ensuite ?

La dernière décennie du xx^{e} siècle a été marquée, en Italie, par l'emblématique opération « Mains propres » et les procès consécutifs aux investigations des procureurs milanais mettant en cause 3 200 personnes — parlementaires, élus locaux, fonctionnaires, ministres, entrepreneurs —, actrices d'un système de corruption institué de longue date par le parti de la Démocratie chrétienne auquel participait le Parti socialiste italien et, dans une infime mesure, le Parti communiste italien et quelques petits partis. Le système en cause consiste à faire financer les partis politiques par les entreprises qui, pour obtenir des marchés, versent des pots-de-vin à des fonctionnaires qui, eux-mêmes, doivent leur emploi au patronage d'« hommes politiques d'affaires » [della Porta, 1995]. Les contributions illicites versées par les entreprises, partagées entre partis de la majorité et de l'opposition, impliquent que les partis contrôlent les recrutements du personnel politique et de l'administration, afin que tous soient liés par le pacte de corruption ; par ailleurs, les prises de décision et en particulier la législation sont directement sous influence. Au départ de la mise à nu de ce système parfaitement organisé de prédation généralisée, dont les effets sont délétères notamment pour les finances publiques, il y a l'arrestation, le 17 février 1992, du président socialiste du conseil d'administration d'un hospice de la ville de Milan pris en train de recevoir 7 millions de lires en argent liquide d'un entrepreneur chargé de l'entretien dudit hospice. À partir de là, les magistrats dénouent les fils de ce système gangrenant tout le pays, les condamnations se multiplient et l'ampleur du scandale contribue à anéantir la

domination de la classe politique de la Première République [Rayner, 2005 ; Briquet, 2007].

C'est une banale affaire de blanchiment d'argent *via* un patron de station-service dans l'État du Parana qui, en 2013, permettra au juge Moro de débrouiller les fils du plus grand scandale de corruption qu'ait connu le Brésil. La corruption y est pourtant endémique dans les relations entre les entreprises privées [Halter *et al.*, 2009] mais aussi du côté des élites politiques, comme en témoigne, entre autres affaires, la condamnation du président Collor de Mello en 1992. Une fois la loi anticorruption adoptée début 2014, l'opération *Lava Jato* est lancée, qui révèle l'implication des plus importantes entreprises brésiliennes — Petrobas, Odebrecht parmi d'autres — et des partis politiques — dont le Parti des travailleurs — dans un vaste système d'échanges corrompus : marchés publics sans appels d'offres contre financement des partis. De nombreuses condamnations sont prononcées, celles notamment d'hommes politiques, de puissants hommes d'affaires — le directeur Marcelo Odebrecht en personne — qui, préférant la délation à la prison, ont été rapidement libérés. Mais surtout, la procédure d'*empeachment* à l'encontre de la présidente Dilma Roussef, contre laquelle n'existe aucun grief de corruption, et ensuite la lourde condamnation de l'ancien président Lula pour avoir reçu un appartement d'Odebrecht s'inscrivent dans un plan que l'on a pu qualifier de « coup d'État institutionnel » [Goirand et Sa Vilas Boas, 2018]. Si *Lava Jato* est d'abord apparu comme une entreprise salutaire, dont le juge Moro était le héros, elle a pu dans un second temps être considérée comme l'instrument

d’une manipulation politique attestée par la nomination de Sergio Moro au poste de ministre de la Justice après la victoire électorale de Jair Bolsonaro, fin 2018. Le Parlement élu en 2018 est le refuge de tous les corrompus qui étaient déjà dans le collimateur de la police et bénéficient désormais de l’immunité parlementaire [Anderson, 2019]. En dépit des affirmations du président Bolsonaro prétendant poursuivre la lutte contre la corruption, l’opération *Lava Jato* a pris fin, et la Cour suprême a suspendu les investigations concernant le blanchiment d’argent dans lequel est impliqué le fils du président Bolsonaro [Transparency International, 2019a, p. 13] ; en 2021, elle a blanchi l’ancien président Lula. Quant à Sergio Moro, il démissionne en avril 2020 et rejoint aussitôt un prestigieux cabinet d’avocats à Washington, récompense de sa longue coopération avec les agents du FBI et du département de la Justice chargés de l’application du *Foreign Corrupt Practices Act* [Bourcier et Estrada, 2021].

En Italie, *Mani pulite* a entraîné la quasi-disparition des partis qui gouvernaient le pays depuis quarante ans et une reconfiguration du paysage politique : montée en puissance de la Ligue du Nord, création en janvier 1994 de Forza Italia par Silvio Berlusconi qui, à la tête d’une coalition de droite, remporte les élections législatives de mars 1994 et exerce le mandat de président du Conseil jusqu’à sa démission sept mois plus tard ; il revient au pouvoir de 2001 à 2006 et de 2008 à 2011. Ses très nombreux démêlés avec la justice, notamment pour corruption judiciaire, pots-de-vin, falsification des bilans de ses entreprises, alimentent la chronique, mais se soldent

rarement par des condamnations. En effet, pour se mettre à l'abri des poursuites et de leurs effets, Silvio Berlusconi, fort de ses majorités parlementaires, fait adopter de nombreuses lois de nature à le protéger — par exemple, en supprimant le caractère criminel des faux bilans, en abrégeant les délais de prescription, en privant les procureurs de la possibilité de faire appel en cas d'acquittement dans les affaires de corruption, en instituant l'immunité pénale des cinq plus hautes fonctions de l'État, cette loi-ci ayant toutefois été partiellement déclarée inconstitutionnelle [della Porta et Vannucci, 2017, p. 156-157].

Le moment « Mains propres », qui semblait faire triompher la morale civique, incarnée par les juges milanais, l'État de droit, et qui bénéficiait du soutien de l'opinion publique, a en fait été de courte durée. « Le retournement de situation [...] démontre que l'effondrement de l'ancien régime a plus été le fait des mobilisations de groupes politiques émergents que d'une "révolte" de l'opinion publique contre un système corrompu » [Briquet, 2002, p. 52]. Le changement politique consécutif aux actions judiciaires ne garantit pas la fin des illégalismes que le public finalement ne réprouve qu'en paroles ; en Italie, la corruption systémique a succédé dans des formes nouvelles à celle que l'opération « Mains propres » avait ébranlée [della Porta et Vannucci, 2017]. Une analyse analogue peut être faite de la situation au Brésil où, grâce à la mise à l'écart de la compétition électorale de Lula, l'accès au pouvoir a été ouvert à d'autres intérêts.

Si ces scandales spectaculaires et leur issue judiciaire attirent l'attention médiatique nationale et internationale et peuvent momentanément influencer le vote des électeurs, on constate aussi que la corruption peut apparaître comme un phénomène banal et que les condamnations n'ont qu'une valeur exemplaire limitée. Ainsi, aux États-Unis, où sévit la corruption dans nombre d'États [Winters, 2012], entre les années 1950 et 2000, cinq gouverneurs sur les neuf ayant occupé la fonction en Illinois ont fait l'objet de poursuites, quatre ont été condamnés. Rod Blagojevich, après avoir été démis par le Congrès de son État, a écopé en 2011 de quatorze ans de prison pour onze délits de corruption ; il a tenté sans succès de faire juger, en 2018, par la Cour suprême, si la promesse d'échanger quelque chose de valeur contre l'accomplissement d'un acte officiel est requise pour prouver la corruption dans le cas de contributions de campagne électorale, mais l'incertitude demeure quant à la distinction entre pots-de-vin et contributions de campagne. La Cour suprême a pourtant une approche très libérale des règles encadrant le montant des dons, et en même temps une définition étroite de la corruption n'incluant pas les pratiques visant à influencer les officiels et les partis. Ainsi, pour que le délit de corruption soit constitué, il est nécessaire, d'après la décision de 2016 concernant le gouverneur de Virginie Robert McDonnell, de prouver que les cadeaux ont été faits en échange d'un acte « officiel », dont la Cour n'a pas donné la définition. En vertu de cette jurisprudence, les tribunaux ont rejeté de nombreuses affaires dans lesquelles étaient impliqués des hommes politiques.

Les efforts déployés tant au niveau international qu'au niveau national pour prévenir, traquer et éradiquer les pratiques corrompues, dont la révélation est, depuis quelques années, facilitée par les investigations menées par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) et par les lanceurs d'alerte, sont-ils couronnés des succès ? On peut en douter. Le discours moral, traduit dans l'accumulation de normes et de dispositifs extrêmement pointilleux en vue de prévenir et de sanctionner les comportements frauduleux, sert d'écran vertueux à la réalité de pratiques bien établies, tels, par exemple, la persistance des paradis fiscaux au service de toutes sortes d'intérêts ou l'usage de la répression à des fins étrangères à l'objectif affiché.

Conclusion

Au terme de cette traversée d'un siècle et de nombreuses contrées, le voyageur curieux des mœurs des sociétés qu'il a rencontrées est enclin à porter un jugement nuancé sur ce qui les différencie et sur ce qu'elles ont en commun ainsi que sur les analyses savantes qu'en ont fait des sociologues, des économistes, des politistes. Le constat s'impose : la corruption constitue une sorte d'invariant sociétal, mais elle emprunte des formes diverses en fonction du contexte dans lequel elle prend place.

En dépit des très nombreux travaux à la recherche des causes, suscités par la nécessité de les connaître pour pouvoir les éradiquer, le bilan n'est pas probant. Dans un article où il fait état des affaires de corruption qui, en 1996, du Mexique à la Corée du Sud en passant par les États-Unis, la Russie et la Chine, ont été révélées dans de très nombreux pays, R. S. Leiken [1996-1997] indiquait d'entrée de jeu que la « corruption officielle [...] représente un péril pour les échanges commerciaux et les investissements, une menace pour la démocratie et le développement, et en collusion avec la criminalité internationale, un danger pour la sécurité nationale, la santé publique et la sûreté ». Selon l'auteur, aucune question de politique internationale n'affecte autant les Américains, mais il y en a peu qui ont reçu moins d'attention de la communauté

internationale. Heureusement, une révolution s'opère dans l'opinion publique et, « combinée avec la pression internationale et la réforme gouvernementale, elle peut servir d'antidote à l'actuelle épidémie de corruption » [p. 55]. La recette classique selon laquelle la compétition politique, à travers les élections, et la réforme du marché permettent de contrôler la corruption se révèle inefficace. « L'application stricte des lois imposant la transparence financière et les rapports sur les offres de pots-de-vin, la protection des lanceurs d'alerte et la pénalisation de l'enrichissement illicite peuvent réduire les incitations à la corruption » [p. 67]. Mais ce sont surtout la déréglementation, la décentralisation, la simplification des procédures administratives, la suppression des monopoles du secteur public, la réduction des taxes sur les importations et les exportations, etc., jointes à la coopération internationale, qui devraient permettre d'enrayer le phénomène.

Plus de trente ans après ce plaidoyer pour des réformes placées sous le sceau de la bonne gouvernance postulée par la Banque mondiale [Cartier-Bresson, 2000b] et mises en œuvre dans nombre d'États, des conventions et traités régionaux et internationaux dédiés à la lutte contre la corruption ayant été ratifiés et appliqués, et un arsenal de dispositifs préventifs et répressifs déployés à travers le monde, la corruption n'a pas disparu.

Cherchez l'erreur ! Des milliers de pages ont été consacrées au sujet, rédigées par des experts, des chercheurs, des

modélisateurs, des moralisateurs, sans que leurs analyses et préconisations produisent des résultats probants. A. Persson *et al.* [2013] considèrent que l'échec des réformes anticorruption résulte de la « caractérisation théorique erronée du problème de la corruption systémique » [p. 450] ; en effet, le modèle principal-agent n'est pas pertinent dans la mesure où, dans le monde réel, peu d'acteurs veulent agir comme « principal ». En revanche, en analysant les pratiques corrompues comme un problème d'action collective — s'intéressant à ce qu'il en coûte de dénoncer la corruption et d'agir contre elle, comparé au bénéfice qu'on en retire —, on comprend mieux l'échec des politiques conduites dans certains pays où la corruption est rampante. Pour autant, le remède n'est pas trouvé.

Plusieurs raisons contribuent à l'expliquer. D'une part, l'opacité inhérente aux actions de corruption empêche de prendre leur vraie mesure et, curieusement, les statistiques des jugements et/ou des mesures disciplinaires, lorsqu'elles existent, ne constituent pas des sources d'information très fiables en raison notamment de la catégorisation des différents manquements à la probité. En France, le tabou qui a longtemps couvert les comportements frauduleux des fonctionnaires et des élus ne semble pas avoir totalement disparu [Dreyfus, 2020]. Aux États-Unis, la Section de l'intégrité publique du Département de la justice publie dans son rapport annuel au Congrès la statistique des poursuites et des condamnations des élus, fonctionnaires et juges, mais elle fait l'objet de certaines critiques [Cordis et Milyo, 2016]. Les sources dont disposent les réformateurs se limitent — scandales et affaires mis sur la place publique

inclus — essentiellement aux différents indices de perception et autres baromètres dont la validité est discutable.

Mais, au-delà, la lutte affichée contre la corruption peut viser d'autres fins : obtenir le soutien des populations soit pour gagner des élections, soit pour légitimer un maintien au pouvoir ; servir de moyen commode pour reconfigurer le paysage politique ou de camouflage de pratiques peu recommandables aux yeux des démocrates, qui se révèlent moins soucieux des atteintes aux droits humains qu'au bon fonctionnement du marché.

Or c'est là que réside la contradiction majeure à laquelle se heurtent le discours moral et l'arsenal trop sophistiqué destiné à faire pièce à la corruption : la loi du marché, en exacerbant la concurrence, non plus seulement dans le domaine économique mais dans toutes les activités humaines, ainsi que les politiques publiques promouvant le donnant-donnant et le brouillage des frontières entre les sphères publique et privée constituent en fait ici et ailleurs le terreau le plus favorable à la corruption.

Repères bibliographiques

Acosta F. [1985], « La corruption politico-administrative : émergence, constitution et éclatement d'un champ d'études », *Déviance et sociétés*, vol. 9, n° 4, p. 333-353.

Ades A. et Di Tella R. [1997], « The new economics of corruption : a survey and some results », *Political Studies*, vol. 45, p. 496-515.

— [1999], « Rents, competition, and corruption », *The American Economic Review*, vol. 89, n° 4, p. 982-993.

Agence française anticorruption (AFA) [2019], *Rapport annuel d'activité*, www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr.

Alemann U. von [2001], « Party finance, party donations and corruption : the German case », *in Prohibiting Bribe Payments to Foreign Political Parties*, La Pietra Meeting Papers, Berlin, Transparency International, p. 23-38.

Anderson P. [2019], « Bolsanaro's Brazil », *London Review of Books*, vol. 41, n° 3.

Andersson S. et Heywood P. M. [2009], « The politics of perception : use and abuse of Transparency International's approach to measuring corruption », *Political Studies*, vol. 57, p. 746-767.

Argandona A. [2003], « Private-to-private corruption », *Journal of Business Ethics*, vol. 47, n° 3, p. 253-267.

— [2005], « Corruption and companies : the use of facilitating payments », *Journal of Business Ethics*, vol. 60, n° 3, p. 251-264.

ASLUND A. [2019], *Russia's Crony Capitalism. The Path from Market Economy to Kleptocracy*, New Haven, Yale University Press.
ASTRE G.-A. et LÉPINASSE P. [1985], *La Démocratie contrariée. Lobbies et jeux de pouvoir aux États-Unis*, Paris, La Découverte.
BADIE B. [1988], *Le Développement politique*, Paris, Economica.
BAKO-ARIFARI N. [2007], « "Ce n'est pas les papiers qu'on mange !" La corruption dans les transports, la douane et les corps de contrôle », *in* BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (dir.), *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, p. 179-224.
BANÉGAS R. [1998], « "Bouffer l'argent". La politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin », *in* BRIQUET J.-L. et SAWICKI F. (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 75-109.
— [2003], *La Démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Paris, Karthala.
BANFIELD E. C. [1958], *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, The Free Press.
— [1975], « Corruption as a feature of governmental organization », *Journal of Law and Economics*, vol. 18, n° 3, p. 587-605.
BANFIELD E. C. et WILSON J. Q. [1963], *City Politics*, Cambridge, Harvard University Press.
BANQUE MONDIALE [1992], *Governance and Development*, Banque mondiale, Washington, DC.
BAYLEY D. H. [1966], « The effects of corruption in a developing nation », *The Western Political Quarterly*, vol. 19, n° 4, p. 719-732.

BEARFIELD D. A. [2009], « What is patronage ? A critical reexamination », *Public Administration Review*, vol. 69, n° 1, p. 64-76.
BECQUART-LECLERCQ J. [1984], « Paradoxes de la corruption politique », *Pouvoirs*, n° 31, p. 19-36.
BELL D. [1953], « Crime as an American way of life, » *Antioch Review*, vol. 13, n° 2, p. 131-154.
BEN-DOR G. [1974], « Corruption, institutionalization and political development », *Comparative Political Studies*, vol. 7, n° 1, p. 63-83.
BERMAN B. et LONSDALE J. [1992], *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa*, vol. II, *Violence and Ethnicity*, Athens, Ohio University Press.
BEZES P. et LASCOUMES P. [2005], « Percevoir et juger la “corruption politique”. Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 5-6, p. 757-786.
BLIC D. DE [2000], « Le scandale financier du siècle, ça ne vous intéresse pas ? Difficiles mobilisations autour du Crédit Lyonnais », *Politix*, vol. 13, n° 52, p. 157-181.
— [2005], « Moraliser l’argent. Ce que Panama a changé dans la société française (1889-1897) », *Politix*, n° 71, p. 61-82.
BLUNDO G. [2007], « Une corruption policée ? Le monde social des marchés publics », *in* BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. (dir.), *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala, p. 249-283.
BLUNDO G. et OLIVIER DE SARDAN J.-P. [2001], « La corruption quotidienne en Afrique de l’Ouest », *Politique africaine*, n° 83, p. 8-37.

— (dir.) [2007], *État et corruption en Afrique*, Paris, Karthala.
BONNET F. [2010], « Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration entre 1870 et 1950 », *Politix*, n° 92, p. 7-29.
BOUISSOU J.-M. [2002], « Les politiciens, acteurs de la dénonciation. Le cas du Japon », *in* GARRAUD P. et BRIQUET J.-L. (dir.), *Juger la politique*, Rennes, PUR, p. 243-261.
BOURCIER N. et ESTRADA G. [2021], « Justice. Le piège brésilien », *Le Monde*, 11-12 avril, p. 18-20.
BOURDIEU P. [1973], « L'opinion publique n'existe pas », *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, p. 222-235.
BRAIBANTI R. [1962], « Reflections on bureaucratic corruption », *Public Administration*, vol. 40, n° 4, p. 357-372.
BRIQUET J.-L. [2002], « "Juges rouges" ou "Mains propres". La politisation de la question judiciaire en Italie », *Critique internationale*, n° 15, p. 45-53.
— [2006], « Les formulations savantes d'une catégorie politique. Le clientélisme et l'interprétation sociohistorique du "cas italien" », *Genèses*, n° 62, p. 49-68.
— [2007], *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*, Paris, Karthala.
— [2009], « Les conditions de félicité d'une croisade morale. Lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990 », *Droit et société*, n° 72, p. 285-301.
— [2020], « Les liens entre clientélisme et corruption. Une typologie des configurations illicites du pouvoir politique », *Revue française d'administration publique*, n° 175, p. 629-644.

BRIQUET J.-L. et SAWICKI F. (dir.) [1998], *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF.
BRUSCO V., NAZARENO M. et STOKES S. [2004], « Vote buying in Argentina », *Latin America Research Review*, vol. 39, n° 2, p. 66-88.
BUCHANAN J. M. et TULLOCK G. [1962], *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Harbor, The University of Michigan Press.
BUKOVANSKY M. [2006], « The hollowness of anticorruption discourse », *Review of International Political Economy*, vol. 13, n° 2, p. 181-209.
CAIDEN N. et CAIDEN G. [1977], « Administrative corruption », *Public Administration Review*, vol. 37, n° 3, p. 301-309.
CAILLÉ A. [2000], *Anthropologie du don*, Paris, Desclée de Brouwer.
CARROLL J. D. et ROBERTS R. N. [1988], « “If men were angels” : assessing the *Ethics in Government Act* of 1978 », *Policy Studies Journal*, vol. 17, n° 2, p. 435-447.
CARTIER-BRESSON J. [1992], « Éléments d’analyse pour une économie de la corruption », *Revue tiers monde*, vol. 33, n° 131, p. 581-609.
— [1997], « Corruption networks, transaction security and illegal social exchange », *Political Studies*, n° 45, p. 463-476.
— [2000a], « Corruption, libéralisation et démocratisation », *Revue tiers monde*, vol. 41, n° 161, p. 9-22.
— [2000b], « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue tiers monde*, vol. 41, n° 161, p. 165-192.

CAUTRÈS B. et CHICHE J. [2010], « Le rôle des clivages sociaux dans les jugements sur la probité », *in* LASCOUMES P. (dir.), *Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité*, Paris, Presses de Science Po.
CHAGNOLLAUD J.-P. et RAVENEL B. (dir.) [1995], *Corruption et politique en Europe du Sud*, Montpellier, Confluences.
CHARRON N. [2009], « The impact of socio-political integration and press freedom on corruption », *Journal of Development Studies*, vol. 45, n° 9, p. 1472-1493.
CHEURFA M. et CHANVRIL F. [2019], « 2009-2019 : la crise de la confiance politique », *Baromètre de la confiance politique*, Sciences Po.
CHIBNALL S. et SAUNDERS P. [1977], « Worlds apart : notes on the social reality of corruption », *The British Journal of Sociology*, vol. 28, n° 2, p. 138-154.
CISSOKHO S. [2017], « Petits échanges entre amis. Remarques sur l'ambivalence des rapports routiniers entre fonctionnaires et usagers au Sénégal », *Revue française de science politique*, vol. 67, n° 4, p. 631-652.
CLAWSON D. [2001], « Politics is money », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 138, p. 34-46.
COEURDRAY M. [2004], « Le double jeu de l'import-export symbolique. La construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152, p. 80-90.
COMBES H. et VOMMARO G. [2015], *Sociologie du clientélisme*, Paris, La Découverte, « Repères ».

COOLEY A. [2017], « How international rankings constitute and limit our understanding of global governance : the case of corruption », *in* MALITO D. V., UMBACH G. et BHUTA N. (dir.), *The Palgrave Handbook of Indicators in Global Governance*, Houndmills, Palgrave MacMillan.
CORDIS A. S. et MILYO J. [2016], « Measuring public corruption in the United States : evidence from administrative records of federal prosecutions », *Public Integrity*, vol. 18, n° 2, p. 127-148.
COURTY G. [2006], *Les Groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, « Repères ».
COURTY G. et MICHEL H. [2012], « Groupes d'intérêt et lobbyistes dans l'espace politique européen : des permanents de l'Eurocratie » *in* GEORGAKAKIS D. (dir.), *Le Champ de l'Eurocratie*, Paris, Economica.
COURTY G. et MILLET M. [2018], « Moraliser au nom de la transparence. Genèse et usages de l'encadrement institutionnel du lobbying en France (2004-2017) », *Revue française d'administration publique*, n° 165, p. 17-31.
DAHL R. [1971], *Qui gouverne ?* Paris, Armand Colin.
DAWN O. [1997], « Regulating the conduct of MPs. The British experience of combating corruption », *Political Studies*, vol. 45, p. 539-558.
DEBOUZY M. [1972], *Le Capitalisme « sauvage » aux États-Unis, 1860-1900*, Paris, Seuil.
DOBEL P. [1978], « The corruption of a state », *American Political Science Review*, vol. 72, n° 3, p. 958-973.
DOIDY E. [2005], « (Ne pas) juger scandaleux. Les électeurs de Levallois-Perret face au comportement de leur maire », *Politix*,

n° 71, p. 165-189.
Doig A. et Wilson J. Q. [1995], « Untangling the threads of sleaze : the slide into Nolan », *Parliamentary Affairs*, vol. 48, n° 4, p. 562-578.
Doublet Y.-M. [2012], « Combattre la corruption. Financement des partis politiques », *Synthèse thématique du troisième cycle d'évaluation du GRECO*.
Dreyfus F. [2000], *L'Invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, La Découverte.
— [2020], « Introduction. La corruption : d'un impensé politique à une politique normative », *Revue française d'administration publique*, n° 175, p. 609-614.
Dubois V. [1999], *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.
Dunleavy P. et Weir S. [1995], « Public response and constitutional significance », *Parliamentary Affairs*, vol. 48, n° 4, p. 602-616.
Eker V. [1981], « On the origins of corruption : irregular incentives in Nigeria », *Journal of Modern African Studies*, vol. 19, n° 1, p. 173-182.
Fackler T. et Lin T. [1995], « Political corruption and presidential elections, 1929-1992 », *The Journal of Politic*s, vol. 54, n° 4, p. 971-993.
Farinella D. [2015], « L'État italien et la corruption », *Tumultes*, n° 45, p. 57-73.
Favarel-Garrigues G. [2009], « Présentation », *Droit et société*, n° 72, p. 275-284.

— [2018], « Anti-corruption et capitalisme de connivence en Russie », *La Vie des idées*, 13 mars.
FAVAREL-GARRIGUES G., GODEFROY T. et LASCOUMES P. [2009], *Les Sentinelles de l'argent sale*, Paris, La Découverte.
FINER S. E. [1952], « Patronage and the public service. Jeffersonian bureaucracy and the British tradition », *Public Administration*, vol. 30, n° 4, p. 329-360.
FISH C. R. [1920], *The Civil Service and the Patronage*, Cambridge, Harvard University Press.
FORD H. J. [1904], « Municipal corruption », *Political Science Quarterly*, vol. 19, n° 4, p. 673-686.
FRANCE P. et VAUCHEZ A. [2017], *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po.
FRANÇOIS A. et SAUGER N. [2006], « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France. Une évaluation des effets de l'interdiction des dons des personnes morales », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2, p. 227-354.
FRIEDRICH C. J. [1966], « Political pathology », *The Political Quarterly*, vol. 37, n° 1, p. 70-85.
GARDINER J. A. [1970], *The Politics of Corruption*, New York, Russell Sage Foundation.
GARRAUD P. [1999], « Les nouveaux juges du politique en France », *Critique internationale*, vol. 3, p. 125-139.
GARRAUD P. et BRIQUET J.-L. [2002], *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR.
GARRETT B. L. [2014], *Too Big to Jail. How Prosecutors Compromise with Corporations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.

GARRIGOU A. [1992], « Le boss, la machine, le scandale. La chute de la maison Médecin », *Politix*, vol. 5, n° 17, p. 7-35.
— [2013], « Pension, corruption, trahison », *Scalpel, Cahiers de sociologie politique de Nanterre*.
GARRIGUES J. [2004], *Les Scandales de la République. De Panama à l'affaire Elf*, Paris, Robert Laffont.
GEBEL A. [2012], « Human nature and morality in the anticorruption discourse of Transparency International », *Public Administration and Development*, vol. 32, n° 1, p. 109-128.
GOIRAND C. ET SA VILAS BOAS M.-H. [2018], « Rendre compte de la destitution de Dilma Roussef : propositions pour un agenda scientifique », *Lusotopie*, vol. 17, p. 11-39.
GOLD M. [1930], *Juifs sans argent*, Paris, Nada éditions, 2018.
GORDON S. [2009], « Assessing partisan bias in federal public corruption investigations », *American Political Science Review*, vol. 103, n° 4, p. 534-554.
GRECO [2012], *Leçons tirées des trois cycles d'évaluation (2000-2010)*, www.coe.int/greco.
— [2020], *20e rapport général d'activités (2019) du Groupe d'États contre la corruption (GRECO). Tendances, défis et bonnes pratiques en matière de lutte contre la corruption en Europe et aux États-Unis d'Amérique*, www.coe.int/greco.
GREENSTEIN F. [1967], « The changing pattern of urban party politics », *in* COULTER P. (dir.), *The Politics of Metropolitan Areas*, New York, Crowell, p. 62-78.
GRIBAUDI G. et MUSELLA L. [1998], « Acteurs et représentants de l'échange politique. Clientélisme et corruption à Naples à travers les enquêtes judiciaires », *in* BRIQUET J.-L. et SAWICKI

F. (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 277-305.
GUPTA A. [1995], « Blurred boundaries : the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state », *American Ethnologist*, vol. 22, n° 2, p. 375-402.
HADJIISKI M. [2017], « SIGMA : un programme international de renforcement des capacités administratives en terres européennes (1992-2012) », *Revue française d'administration publique*, n° 161, p. 73-88.
HALTER M. V., COUTINHO DE ARRUDA M. C. et HALTER R. B. [2009], « Transparency to reduce corruption ? Dropping hints for private organizations in Brazil », *Journal of Business Ethics*, vol. 84, supplément 3, p. 373-385.
HANHAM H. J. [1960], « The sale of honours in late Victorian England », *Victorian Studies*, vol. 3, n° 3, p. 277-289.
HAURAY B. [2018], « Dispositifs de transparence et régulation des conflits d'intérêts dans le domaine du médicament », *Revue française d'administration publique*, n° 165, p. 47-60.
HAURAY B., BOULLIER H., GAUDILLIÈRE J.-P. et MICHEL H. (dir.) [2021], *Conflict of Interest and Medicine. Knowledge, Practices, and Mobilisations*, New York, Routledge.
HAUTE AUTORITÉ POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE [2015], *Rapport d'activité*.
— [2017], *Rapport d'activité*.
HECKELMAN J. C. [1998], « Bribing voters without verification », *Social Science Journal*, vol. 35, n° 3, p. 435-443.
HEIDENHEIMER A. J. (dir.) [1970], *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, Transaction.

— [2017], « Perspectives on the perception of corruption », *in* HEIDENHEIMER A. J. et JOHNSTON M. (dir.), *Political Corruption. Concepts and Contexts*, Abingdon, Routledge, 3e éd., p. 149-164.
HELLMAN J. et KAUFMANN D. [2001], « La captation de l'État dans les économies en transition : un défi à relever », *Finances et développement*, septembre, p. 31-35.
HEURTAUX J. [2009], « Les effets politiques de la lutte anticorruption en Pologne », *Droit et société*, n° 72, p. 323-338.
HEYWOOD P. [1997], « Political corruption : problems and perspectives », *Political Studies*, n° 45, p. 417-435.
— [2015], « Measuring corruption : perspectives, critiques, and limits », *in* HEYWOOD P. (dir.), *Routledge Handbook of Political Corruption*, Londres, Routledge, p. 137-153.
HIBOU B. [2011], *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte.
HINE D. et PEELE G. [2016], *The Regulation of Standards in British Public Life. Doing the Right Thing ?* Manchester, Manchester University Press.
HODGKINSON P. [1997], « The sociology of corruption : some themes and issues », *Sociology*, vol. 31, n° 1, p. 17-35.
HOLMAN C. [2006], « Origins, evolution and structure of the *Lobbying Disclosure Act* », *Public Citizen*, vol. 11.
HOREL S. [2018], *Lobbytomie. Comment les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie*, Paris, La Découverte.
HUNTINGTON S. P. [1965], « Political development and political decay », *World Politics*, vol. 17, n° 3, p. 386-430.
— [1968], *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.

HUTCHCROFT P. D. [1997], « The politics of privilege : assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on third world development », *Political Studies*, n° 45, p. 639-658.
INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE (ICC) [2011], *Règles d'ICC pour combattre la corruption*, Paris, ICC.
JAFFRELOT C. [2018], « Le capitalisme de connivence en Inde sous Narenda Modi », *Les Études du CERI*, n° 237.
JOHNSTON M. [1979], « Patrons and clients, jobs and machines : a case study of uses of patronage », *American Political Science Review*, vol. 73, n° 2, p. 385-398.
— [1986], « Right & wrong in American politics : popular conceptions of corruption », *Polity*, vol. 18, n° 3, p. 367-291.
— [1991], Right & wrong in British politics : « fits of morality in comparative perspective », *Polity*, vol. 24, n° 1, p. 1-25.
KARAHAN G. R., COATS R. M. et SHUGHART W. F. [2006], « Corrupt political jurisdictions and voter participation », *Public Choice*, vol. 126, n° 1/2, p. 87-106.
KAUFMANN D., KRAAY A. et MASTRUZZI M. [2006], *Measuring Corruption. Myths and Realities*, Washington, DC, Banque mondiale.
— [2007], « Measuring governance using cross-country perceptions data », *in* ROSE-ACKERMAN S. et LUCE H. R. (dir.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar.
KHEMANI S. [2015], « Buying votes versus supplying public services : political incentives to under-invest in pro-poor policies », *Journal of Development Economics*, n° 117, p. 84-93.

KLITGAARD R. [1988], *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
KOTKIN S. [2002], « Geopolitics, social justice », *in* KOTKIN S. et SAJO A. (dir.), *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*, Budapest, CEU Press, p. 387-411.
KRAMER J. M. [1977], « Political corruption in U.S.S.R », *Western Political Quarterly*, vol. 30, n° 2, p. 213-224.
KRASTEV I. [2004], *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest, CEU Press.
KUNICOVA J. et ROSE-ACKERMAN S. [2005], « Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption », *British Journal of Political Science*, vol. 35, n° 4, p. 573-606.
KURER O. [1993], « Clientelism, corruption, and the allocation of resources », *Public Choice*, vol. 77, n° 2, p. 259-273.
LAMBSDORFF J. G. [2007], *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
LASCOUMES P. [1999], *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po.
— (dir.) [2010], *Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité*, Paris, Presses de Science Po.
— [2015], « La production oligarchique des normes anticorruption », *Tumultes*, n° 45, p. 113-129.
— [2016], « Des cris au silence médiatique : les limites de la scandalisation », *Éthique publique*, vol. 18, n° 2.
LASCOUMES P. et AUDREN F. [2008], « La Justice, le gendre et le scandale des décorations. Aux origines du trafic d'influence », *in* DUMONS B. et POLLET G. (dir.), *La Fabrique de l'honneur. Les*

médailles et les décorations en France, XIXe-XXe siècles, Rennes, PUR, 2009, p. 119-142.
LASCOUMES P. et BEZES P. [2009], « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, vol. 59, n° 1, p. 109-147.
LASCOUMES P. et NAGELS C. [2014], *Sociologie des élites délinquantes. De la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Paris, Armand Colin, « U ».
LAURENS S. [2015], *Les Courtiers du capitalisme. Milieux d'affaires et bureaucrates à Bruxelles*, Marseille, Agone.
LEFF N. H. [1964], « Economic development through bureaucratic corruption », *American Behavioral Scientist*, vol. 8, n° 3, p. 8-15.
LEIKEN R. S. [1996-1997], « Controlling the global corruption epidemic », *Foreign Policy*, n° 105, p. 55-73.
LEMIEUX C. [2001], « Les formats de l'égalitarisme : transformations et limites de la figure du journalisme-justicier dans la France contemporaine », *Quaderni*, n° 45, p. 53-68.
LENCLUD G. [1988], « Des idées et des hommes. Patronage électoral et culture politique en Corse », *Revue française de science politique*, vol. 38, n° 5, p. 770-781.
LEVINE D. P. [2005], « The corrupt organization », *Human Relations*, vol. 58, n° 6, p. 723-740.
LEYS C. [1965], « What is the problem about corruption ? », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 3, n° 2, p. 215-230.
LIPSKY M. [1980], *Street-Level Bureaucracy. Dilemna of Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.

LITTLE W. et POSADA-CARBO E. [1996], *Political Corruption in Europe and Latin America*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
LIU Z. [2017], *Un parfum de corruption*, Paris, Gallimard.
LOUIS G. [2007], « De l'opacité à la transparence : les limites de l'indice de perceptions de la corruption de Transparency International », *Déviance et société*, vol. 31, n° 1, p. 41-64.
MALITO D. V. [2014], *Measuring Corruption Indicators and Indices*, Fiesole, European University Institute, RSCAS.
MANCUSO M. [1993], « The ethical attitudes of British MP's », *Parliamentary Affairs*, vol. 46, n° 2, p. 179-191.
MANZETTI L. et WILSON C. J. [2007], « Why do corrupt governments maintain public support ? », *Comparative Political Studies*, vol. 40, n° 8, p. 949-970.
MARCHETTI D. [2002], « Le "journalisme d'investigation". Genèse et consécration d'une spécialité journalistique », *in* GARRAUD P. et BRIQUET J.-L. (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, p. 167-191.
MARTIN P. S. [2003], « Voting rewards : voter turnout, attentive publics, and congressional allocation of federal money », *American Journal of Political Science*, vol. 47, n° 1, p. 110-127.
MASSICARD E. [2013], « Le fonctionnaire inachevé ? La figure du maire de quartier (*muhtar*) », *in* AYMES M., GOURISSE B. et MASSICARD E. (dir.), *L'Art de l'État en Turquie*, Paris, Karthala, p. 259-292.
MAURO P. [1995], « Corruption and growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, p. 681-712.
MAUSS M. [1966], *Sociologie et anthropologie*, Paris, PUF, 3e éd.

MAYNTZ R. et DERLIEN H.-U. [1989], « Party patronage and politicization of the West Germany administrative élite 1970-1987 — Toward hybridization ? », *Governance*, vol. 2, n° 4, p. 384-404.
MCKITRICK E. [1957], « The study of corruption », *Political Science Quarterly*, vol. 72, n° 4, p. 502-514.
MCMULLAN M. [1961], « A theory of corruption », *Sociological Review*, vol. 9, p. 181-201.
MÉDARD J.-F. [1976], « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, vol. 26, n° 1, p. 103-131.
— [1998], « Postface », *in* BRIQUET J.-L. et SAWICKI F. (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 307-316.
— [2000], « Corruption, libéralisation, démocratisation », *Revue tiers monde*, vol. 41, n° 161, p. 75-87.
MEIER K. J. et HOLBROOK T. M. [1992], « "I seen my opportunities and I took'em" : political corruption in the American states », *Journal of Politics*, vol. 54, n° 1, p. 135-155.
MENDELSOHN M. F. (dir.) [2017], *The Anti-Bribery and Anti-Corruption Review*, Londres, Law Business Research Ltd, 6e éd.
MÉNY Y. [1992], *La Corruption de la République*, Paris, Fayard.
MERTON R. K. [1938], « Social structure and anomie », *American Sociological Review*, vol. 3, n° 5, p. 672-682.
— [1965], *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Paris, Plon.
MICHEL H. [2007], « La "société civile" dans la "gouvernance européenne". Éléments pour une sociologie d'une catégorie

politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 166-167, p. 30-37.
MONIER F. [2013], « La République des faveurs », *in* FONTAINE M., MONIER F. et PROCHASSON C. (dir.), *Une contre-histoire de la III^e République*, Paris, La Découverte, p. 339-352.
MONTINOLA G. R. et JACKMAN R. W. [2002], « Sources of corruption : a cross-country study », *British Journal of Political Science*, vol. 32, n° 1, p. 147-170.
MORICE A. [1995], « Corruption, loi et société : quelques propositions », *Revue tiers monde*, vol. 36, n° 141, p. 41-65.
MORTIMORE R. [1995], « Public perceptions of sleaze in Britain », *Parliamentary Affairs*, vol. 48, n° 4, p. 579-589.
MUSELLA L. [2002], « La classe politique en jugement : Tangentopoli et la critique de la politique en Italie », *in* GARRAUD P. et BRIQUET J.-L. (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR (nouvelle édition en ligne).
NAS T. F., PRICE A. C. et WEBER C. T. [1986], « A policy oriented-theory of corruption », *American Political Science Review*, vol. 80, n° 1, p. 107-119.
NATIONS UNIES [2004], *Convention des Nations unies contre la corruption*, New York, Nations unies.
NAURIN D. [2007], « Backstage behaviour ? Lobbyist in public and private settings in Sweden and the European Union », *Comparative Politics*, vol. 39, n° 2, p. 209-228.
NAVOT D. [2014], « The concept of political corruption », *Public Integrity*, vol. 16, n° 4, p. 357-374.

NICHTER S. [2008], « Buying or turnout buying ? Machine politics and the secret ballot », *American Political Science Review*, vol. 102, n° 1, p. 19-31.
NORRIS P. [2014], « Watchdog journalism », *in* BOVENS M., GOODIN R. E. et SCHILLEMANS T. (dir.), *The Oxford Handbook of Public Accoutability*, Oxford, Oxford University Press, p. 525-542.
NYE J. S. [1967], « Corruption and political development : a cost-benefit analysis », *American Political Science Review*, vol. 61, n° 2, p. 417-427.
OCDE [2006], *L'OCDE lutte contre la corruption*, Paris, OCDE Publications.
OFFERLÉ M. [1998], *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 2e éd.
— [2013], *Les Patrons des patrons. Histoire du Medef*, Paris, Odile Jacob.
OLIVIER DE SARDAN J.-P. [1996], « L'économie morale de la corruption en Afrique », *Politique africaine*, n° 63, p. 97-116.
— [2004], « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine*, n° 96, p. 139-162.
— [2010], « Le culturalisme traditionnaliste africaniste : analyse d'une idéologie scientifique », *Cahiers d'études africaines*, vol. 50, n° 198/200, p. 419-453.
PADIOLEAU J. G. [1975], « De la corruption dans les oligarchies pluralistes », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 33-58.
PARASIE S. [2013], « Des machines à scandale. Éléments pour une sociologie morale des bases de données », *Réseaux*, n° 178-179,

p. 128-161.
PEI M. [2016], *China's Crony Capitalism. The Dynamics of Regime Decay*, Cambridge, Harvard University Press.
PERSSON A., ROTHSTEIN B. et TEORELL J. [2013], « Why anticorruption reforms fail. Systemic corruption as a collective action problem », *Governance*, vol. 26, n° 3, p. 449-471.
PETERS J. G. et WELCH S. [1978], « Political corruption in America : a search of definitions and theory, or if political corruption is in the mainstream of American politics why is it not in the mainstream of political resarch ? », *American Political Science Review*, vol. 72, n° 3, p. 974-984.
— [1980], « The effects of charge of corruption on voting behaviour in congressional elections », *American Political Science Review*, vol. 74, n° 3, p. 697-709.
PHÉLIPPEAU E [1999], « La fin des notables revisitée », *in* OFFERLÉ M. (dir.), *La Profession politique*, Paris, Belin, p. 79-108.
— [2015], *Le Financement de la vie politique. Réglementations, pratiques et effets politiques*, Paris, Armand Colin.
PHILP M. [1997], « Defining political corruption », *Political Studies*, vol. 45, p. 436-462.
PICCIONE N. [1980], *Uragano Lockheed, fatti-processo-sentenza*, Palerme, R. Mazzone, 2e éd.
PORTA D. DELLA [1995], « Les hommes politiques d'affaires. Partis politiques et corruption », *Politix*, vol. 8, n° 30, p. 61-75.
PORTA D. DELLA et MÉNY Y. [1995], *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte.
PORTA D. DELLA et VANNUCCI A. [2017], « When anticorruption policy fails : the Italian case eighteen years after the *Mani pulite*

investigations », *in* TÄNZLER D., MARAS K. et GIANNAKOPOULOS A. (dir.), *The Social Construction of Corruption in Europe*, Londres, Routledge, p. 133-161.
PRÉBISSY-SCHNALL C. [2020], « Les marchés publics resteront-ils le domaine privilégié de la corruption politico-administrative ? », *Revue française d'administration publique*, n° 175, p. 693-705.
PUCCIO-DEN D. [2012], « Juger la mafia. Catégorisation juridique et économies morales en Italie (1980-2010) », *Diogène*, n° 239-240, p. 16-36.
QUAH J. S. T. [2009], « Combating corruption in the Asia-Pacific countries : what do we know and what needs to be done ? », *International Public Management Review*, vol. 10, n° 1, p. 5-33.
RAYNER H. [2005], *Sociologie des scandales politiques. L'opération « Mains propres » en Italie*, Paris, Michel Houdiard.
RAYNER H. et BAYLE E. [2018], « Comprendre les variations de la jouabilité de la dénonciation. Le cas de la corruption au sein de la FIFA », *in* ENGELS J. I. (dir.), *Dénoncer la corruption. Chevaliers blancs, pamphlétaires et promoteurs de la transparence à l'époque contemporaine*, Paris, Demopolis, p. 237-254.
ROBERT C. [2017], « La politique européenne de transparence (2005-2016) : de la contestation à la consécration du *lobbying* », *Gouvernement et action publique*, n° 1, p. 9-32.
— [2018a], « La transparence comme nouvel horizon des démocraties européennes. Genèses et usages d'une injonction ambivalente », *Politique européenne*, n° 61, p. 8-43.
— [2018b], « Les dispositifs de transparence entre instruments de gouvernement et "machines à scandales". Fabrique et

mobilisations des formes de connaissance sur le lobbying européen », *Politique européenne*, n° 61, p. 174-210.
ROBINS R. [2010], « Why the *Honest Leadership and Open Government Act* of 2007 falls short, and how it could be improved », *Legislation and Policy Brief*, vol. 2, n° 2.
ROBLES-EGEA A. et ACEITUNO-MONTES J. M. [2012], « Les défauts de la démocratie. Le clientélisme et la corruption en Andalousie », *Pôle Sud*, vol. 37, n° 2, p. 51-74.
ROSE-ACKERMAN S. [1975], « The economics of corruption », *Journal of Public Economics*, vol. 4, p. 187-203.
— [1978], *Corruption. A Study in Political Economy*, New York, Academic.
— [1997], « Corruption, inenfficiency and economic growth », *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 24, p. 3-20.
ROUBAN L. [2014], *La Fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française.
ROUSSEL V. [2002a], *Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France*, Paris, La Découverte.
— [2002b], « Les magistrats dans les scandales politiques en France », *in* GARRAUD P. et BRIQUET J.-L. (dir.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, p. 69-86.
RUBIN P. H. [2016], « Crony capitalism », *Supreme Court Economic Review*, vol. 23, p. 105-120.
RUNDQUIST B. S., STROM G. S. et PETERS J. G. [1977], « Corrupt politicians and their electoral support : some experimental observations », *American Political Science Review*, vol. 71, n° 3, p. 954-963.

SALBU S. [1997], « Bribery in the global market : a critical analysis of the *Foreign Corrupt Practices Act* », *Washington and Lee Law Review*, vol. 54, n° 1, p. 228-287.
SAWICKI F. [1998], « La faiblesse du clientélisme partisan en France », *in* BRIQUET J.-L. et SAWICKI F. (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 215-249.
SCHNAPPER P. et AVRIL E. [2019], *Où va le Royaume-Uni ? Le Brexit et après*, Paris, Odile Jacob.
SCHWARTZ C. A. [1979], « Corruption and political development in the U.S.S.R », *Comparative Politics*, vol. 11, n° 4, p. 425-444.
SCOTT J. C. [1969a], « The analysis of corruption in developing countries », *Comparative Studies in Society and History*, vol. 11, n° 3, p. 315-341.
— [1969b], « Corruption, machine politics and political change », *American Political Science Review*, vol. 63, n° 4, p. 1142-1158.
— [1972], *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliff, Prentice Hall.
SEIDMAN R. B. [1978], « Why do people obey the law ? The case of corruption in developing countries », *British Journal of Law and Society*, vol. 5, n° 1, p. 45-58.
SEIZELET E. [1995], « Dons et contre-dons : la logique culturelle de la corruption politique au Japon », *in* CURAPP, *Public/Privé*, Paris, PUF, p. 181-200.
SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (SCPC) [1994], *Rapport annuel*, Paris, La Documentation française.
— [2016], *Rapport 2015*, Paris, La Documentation française.

SHARPE L. J. [1973], « American democracy reconsidered : part II and conclusions », *British Journal of Political Science*, vol. 3, n° 2, p. 129-167.
SHLEIFER A. et VISHNY R. W. [1993], « Corruption », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n° 3, p. 599-617.
SIBLOT Y. [2006], *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
SIMÉANT J. [2010], « “Économie morale” et protestation : détours africains », *Genèses*, n° 81, p. 142-160.
SKOCPOL T. et HERTEL-FERNANDEZ A. [2016], « The Koch network and the Republican Party extremism », *American Political Science Association*, vol. 14, n° 3, p. 681-699.
SMITH D. J. [2007], « Corruption, culture politique et démocratie au Nigeria. Réactions populaires à la croisade anticorruption du président Obasango », *Politique africaine*, n° 106, p. 28-45.
SMITH T. [1995], « Political sleaze in Britain : causes, concerns and cures », *Parliamentary Affair*s, vol. 48, n° 4, p. 551-561.
SOUKUP J. [1963], « Japan », *Journal of Politics*, vol. 25, n° 4, p. 737-756.
SOUSA L. DE [2016], « “Above the law, below ethics” : some findings on Portuguese attitudes towards corruption », *in* TÄNZLER D., MARAS K. et GIANNAKOPOULOS A. (dir.), *The Social Construction of Corruption in Europe*, Londres, Routledge, p. 245-263.
SPIRE A. [2005], *Étrangers à la carte. L’administration de l’immigration en France (1945-1975)*, Paris, Grasset.

STIGLER G. J. [1971], « The theory of economic regulation », *Bell Journal of Economics and Management*, n° 2, p. 3-21.
TANGUY Y. [1988], « Quand l'argent fait la loi. Le cas de l'urbanisme commercial », *Pouvoirs*, n° 46, p. 97-112.
TÄNZLER D., MARAS K. et GIANNAKOPOULOS A. (dir.) [2017], *The Social Construction of Corruption in Europe*, Londres, Routledge.
THOMI I. [2013], « L'articulation morale de la petite corruption à la grande dans les discours populaires grecs », *Champ pénal/Penal Field*, vol. 10.
THOMPSON B. et POTTER G. [1997], « Governmental corruption in Africa : Sierra Leone as a case study. A criminal justice perspective », *Crime, Law and Society*, vol. 28, n° 2, p. 137-154.
THOMPSTON D. F. [1993], « Mediated corruption : the case of the Keating Five », *American Political Science Review*, vol. 87, n° 2, p. 369-381.
TILMAN R. O. [1968], « Emergence of black-market bureaucracy : administration, development, and corruption in the new states », *Public Administration Review*, vol. 28, n° 5, p. 437-444.
TRANSPARENCY INTERNATIONAL [2019a], *Global Corruption Barometer. Latin America and the Caribbean*.
— [2019b], *Indice de perception de la corruption 2019*.
TREISMAN D. [2000], « The causes of corruption : a cross-national study », *Journal of Public Economics*, n° 76, p. 399-457.
VAN KLAVEREN [1970], « The concept of corruption », *in* HEIDENHEIMER A. J. (dir.), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, New Brunswick, Transaction, p. 38-40.
VANNUCCI A. [1997], *Il mercato della corruzione*, Milan, Societa aperta.

VARESE F. [1997], « The transition to market and corruption in post-socialist Russia », *Political Studies*, n° 15, p. 579-596.
VAUCHEZ A. et VARGOVCIKOVA J. [2019], « La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la régulation déontologique des “responsables publics” », *in* VAUCHEZ A. (dir.), *Un champ de la régulation publique indépendante*, rapport final de recherche, mission de recherche Droit et Justice.
VERSCHUUREN P. [2016], « La corruption institutionnelle au sein du sport international : phénomène nouveau, problèmes anciens ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 101, p. 141-149.
WALKER J. L. [1983], « The origins and maintenance of interest groups in America », *American Political Science Review*, vol. 77, n° 2, p. 390-406.
WALTER J. J. [1981], « The *Ethics in Government Act*. Conflict of interest and presidential recruiting », *Public Administration Review*, vol. 41, n° 6, p. 659-665.
WARREN M. E. [2004], « What does corruption mean in a democracy ? », *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, p. 328-343.
— [2006], « Political corruption as duplicitous exclusion », *Political Science and Politics*, vol. 39, n° 4, p. 803-807.
WATERBURY J. [1973], « Endemic and planned corruption in a monarchical regime », *World Politics*, vol. 25, n° 4, p. 533-555.
WEBER M. [2004], *Œuvres politiques (1895-1919)*, Paris, Albin Michel.
WELCH S. et PETERS J. G. [1977], « Attitudes of U.S. State legislators toward political corruption. Some preliminary findings »,

Legislative Studies Quarterly, vol. 2, n° 4, p. 445-464.
WELLER J.-M. [1999], *L'État au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer.
WHYTE W. F. [2002], *Street Corner Society. La structure sociale d'un quartier italo-américain*, Paris, La Découverte.
WICKBERG S. [2020], « Global instruments, local practices. Understanding the "divergent convergence" of anticorruption policy in Europe », thèse de doctorat de science politique, IEP Paris.
WILLIAMS R. [1995], « Private interests and public office : the American experience of sleaze », *Parliamentary Affairs*, vol. 48, n° 4, p. 632-649.
WILLIAMS R. J. [1981], « Political corruption in the United States », *Political Studies*, vol. 29, n° 1, p. 126-129.
WILSON J. Q. [1966], « Corruption : the shame of the states », *Public Interest*, n° 2, p. 28-38.
WINTERS R. [2012], « Unique or typical : political corruption in the American states… and Illinois », présenté à l'*Ethics and Reform Symposium on Illinois Government*, 27-28 septembre 2012, Chicago, Paul Simon Public Policy Institute.
ZALEWSKI F. [2016], « Introduction », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 47, n° 4, p. 7-27.

Collection

REPÈRES

Créée par Michel Freyssenet et Olivier Pastré (en 1983).

Dirigée par Jean-Paul Piriou (1987-2004), puis par Pascal Combemale,
avec Serge Audier, Stéphane Beaud, André Cartapanis, Bernard Colasse, Jean-Paul Deléage, Françoise Dreyfus, Claire Lemercier, Yannick L'horty, Dominique Merllié, Michel Rainelli, Philippe Riutort, Franck-Dominique Vivien et Claire Zalc.

Coordination et réalisation éditoriale : Marieke Joly.

Le catalogue complet de la collection REPÈRES est disponible sur notre site : www.collectionreperes.com